BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30 oktober 2001

waarbij een concentratie verenigbaar wordt verklaard met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-overeenkomst

(Zaak COMP/M.2420 — Mitsui/CVRD/Caemi)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2001) 3363)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2004/270/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 57, lid 2, onder a),

Gelet op Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen ([1]), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1310/97 ([2]), en met name op artikel 8, lid 2,

Gezien het besluit van de Commissie van 26 mei 2000 om in de onderhavige zaak de procedure in te leiden,

Gezien het advies van het Adviescomité voor concentraties ([3]),

Gezien het eindverslag van de raadadviseur-auditeur in deze zaak ([4]),

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 31 mei 2001 ontving de Commissie van Mitsui en Companhia Vale do Rio Doce („CVRD") een aanmelding van een voorgenomen concentratie in de zin van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 4064/89, waarbij Mitsui en CVRD de gezamenlijke zeggenschap zouden verkrijgen over Caemi Mineração e Metalurgia SA („Caemi") door de aankoop van aandelen.

(2) Op 3 juli 2001 kwam de Commissie na onderzoek van de aanmelding tot de conclusie dat de transactie binnen het toepassingsgebied van Verordening (EEG) nr. 4064/89 viel en aanleiding gaf tot ernstige twijfel over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt en de EER-overeenkomst. Op 29 augustus 2001 deed de Commissie een mededeling van punten van bezwaar uitgaan, op 24 september 2001 gevolgd door een hoorzitting.

I. DE PARTIJEN

(3) Mitsui is een Japanse onderneming die wereldwijd handel drijft in verschillende grondstoffen en andere producten, waaronder ijzererts, en minderheids- dan wel controlerende aandelen heeft in een aantal Australische en Indiase maatschappijen die zich bezighouden met de exploitatie van ijzerertsmijnen, waaronder een beduidend minderheidsaandeel in de op één na grootste ijzerertsmijn ter wereld, Robe River. Mitsui regelt ook financierings- en andere projectsteun voor de handelsactiviteiten van andere ondernemingen.

(4) CVRD, die in Brazilië is gevestigd, is een gediversifieerde mijnonderneming en de grootste ijzerertsproducent ter wereld. Nu al controleert deze onderneming het grootste deel van de Braziliaanse ijzerertsproductie, hetzij alleen of gezamenlijk met andere maatschappijen, met als belangrijkste uitzondering Mineração Brasileiras Reunidas SA („MBR"), een dochtermaatschappij van Caemi. CVRD heeft recentelijk Ferteco Mineração SA („Ferteco") verworven, de op twee na grootste ijzerertsproducent van Brazilië. De onderneming houdt zich ook bezig met logistieke diensten (spoorwegen, havenwerkzaamheden en verscheping). Behalve ijzererts produceert CVRD ook een aantal andere producten, zoals meststoffen, kaolien, metallurgisch bauxiet, houtpulp en papier.

(5) Caemi is een staatsonderneming die volgens Braziliaans recht is georganiseerd en aandelenbeleggingen heeft in ondernemingen die actief zijn in de productie en ver-

([1]) PB L 395 van 30.12.1989, blz. 1. Verordening gerectificeerd in PB L 257 van 21.9.1990, blz. 13.
([2]) PB L 180 van 9.7.1997, blz. 1.
([3]) PB C 79 van 30.3.2004.
([4]) PB C 79 van 30.3.2004.

koop van ijzererts in Brazilië en Canada, in de productie en verkoop van kaolien en vuurvast, gecalcineerd bauxiet in Brazilië, en in daarmee verband houdende logistieke diensten (spoorweg- en havenwerkzaamheden in Brazilië). Caemi is actief in de ijzerertssector via een controlebelang van 84,6 % in het vermogen van MBR (Brazilië) en een gezamenlijk controlerend belang (50 % van de stemgerechtigde aandelen) in de in Canada gevestigde Quebec Cartier Mining Company („QCM"), waarbij de andere aandeelhouder met beheersende invloed Dofasco is, de grootste geïntegreerde staalproducent van Canada. MBR is de op één na grootste ijzerertsproducent van Brazilië (na CVRD) en de op drie na grootste in de hele wereld (na CVRD, Rio Tinto en BHP).

II. **DE TRANSACTIE**

(6) Mitsui heeft momenteel 40 % van de stemgerechtigde aandelen van Caemi. De overige 60 % hebben „the Frerings" (twee broers van de familie Frering en […]* (*)). Ten behoeve van de acquisitie heeft Mitsui een 100 % dochtermaatschappij gecreëerd, „the Mitsui Holding Company" („MHC"). Mitsui en CVRD zullen uiteindelijk gezamenlijk de zeggenschap krijgen over deze maatschappij (zie hieronder).

(7) Het verwerven van de gezamenlijke zeggenschap over Caemi door Mitsui en CVRD zal in twee fasen gebeuren, zoals hieronder wordt beschreven: [In de eerste fase van de concentratie maakt Mitsui gebruik van zijn voorkeursrecht]* met betrekking tot het aandelenbezit van „the Frerings". In de tweede fase koopt CVRD van Mitsui 50 % van de stemgerechtigde aandelen van Caemi]*:

i) […]*.

ii) […]*.

(8) In een beweging zouden CVRD en Mitsui zo via juridische middelen de gezamenlijke zeggenschap over de stemgerechtigde aandelen van Caemi verwerven. Volgens partijen zijn de aankoopovereenkomst tussen MHC en „the Frerings" en de „Strategic Alliance Agreement" afhankelijk van elkaar, in de zin dat fase één van de concentratie niet kan plaatsgrijpen als fase twee niet ook plaatsgrijpt. Het noodzakelijke eindresultaat van de reeks transacties als aangemeld, is derhalve dat de aanmeldende partijen de gezamenlijke zeggenschap over Caemi verwerven. Bijgevolg zou deze gefaseerde transactie één enkele concentratie in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), van Verordening (EEG) nr. 4064/89 tot stand brengen.

(*) Gedeelten van deze tekst zijn bewerkt om te voorkomen dat vertrouwelijke informatie wordt bekendgemaakt. Deze gedeelten staan tussen vierkante haken en zijn aangegeven met een asterisk.

III. **COMMUNAUTAIRE DIMENSIE**

(9) De ondernemingen in kwestie hebben wereldwijd een gezamenlijke omzet van meer dan 5 miljard EUR (Mitsui: 78 miljard EUR in het boekjaar dat eindigde op 31 maart 2000; CVRD: 5,5 miljard EUR in het boekjaar dat eindigde op 31 december 2000; Caemi: 560 miljoen EUR in het boekjaar dat eindigde op 31 december 2000). Elk van hen behaalt in de Gemeenschap een omzet van meer dan 250 miljoen EUR (Mitsui […]* EUR; CVRD: […]* EUR; Caemi […]* EUR), maar zij behalen niet meer dan twee derde van hun totale omzet in de Gemeenschap in dezelfde lidstaat. De aangemelde transactie heeft derhalve een communautaire dimensie.

(10) Omdat de bij de transactie betrokken ondernemingen wel in derde landen maar niet in de gebieden die onder het EGKS-Verdrag vallen, actief zijn in de productie en distributie van ijzererts, vallen deze aspecten van de onderhavige concentratie niet binnen het toepassingsgebied van artikel 66, lid 1, van dat Verdrag.

IV. **ALGEMENE BESCHRIJVING VAN DE IJZERERTSINDUSTRIE**

(11) De enige markten die gevolgen van de transactie zullen ondervinden, zijn de markten in ijzererts. IJzererts is een grondstof die vrijwel uitsluitend aan de staalindustrie wordt verkocht. De mijnondernemingen verkopen het ijzererts aan de staalproducenten hoofdzakelijk in de vorm van fijn erts (voor de productie van sinter), klompen en pellets. De Commissie meent dat deze drie vormen van ijzererts relevante, onderscheiden productmarkten vormen. Voor een uitgebreide toelichting hierop, zie hoofdstuk V.

A. **De levering van ijzererts**

De winning van ijzererts

(12) IJzer is het op één na meest voorkomende metaal (na aluminium) en maakt ongeveer 4,6 % van de aardkorst uit. Ondanks de grote verscheidenheid aan mineralogische verschijningsvormen waarin ijzer van nature voorkomt, zijn er slechts een paar commercieel relevant, hoofdzakelijk de ijzeroxiden magniet, hematiet, limoniet en ilmeniet. Bij de bereiding van ijzer, de eerste stap in de productie van staal, wordt de zuurstof onttrokken via een proces dat „reductie" heet. Andere verschijningsvormen van ijzererts die worden gewonnen, zijn carbonaten zoals sideriet, sulfiden en silicaten.

(13) IJzerertsafzettingen verschillen onderling aanzienlijk in chemische samenstelling, afhankelijk van het deel van de wereld waar zij liggen. De grootste ijzervoorraden zijn aanwezig in wat wordt aangeduid als „gelaagde ijzerafzettingen" („Banded Iron Formations"), ook wel taconieten en itabirieten genoemd. Deze afzettingen kunnen honderden meters dik en duizenden kilometers breed

zijn. De uit commercieel oogpunt belangrijkste liggen in Brazilië, West-Australië, het gebied van het Bovenmeer in Canada, Krivoy Rog in Oekraïne en Koersk in Rusland.

(14) De wereldijzerertsreserve wordt momenteel geschat op ongeveer 140 000 miljoen ton ([5]). De grootste ijzererts-reserves (gemeten naar ijzergehalte) liggen in Oekraïne, China, Australië, Rusland, de Verenigde Staten, Brazilië en Kazachstan. Het ijzergehalte van ijzererts varieert aanzienlijk tussen landen: Chinees ijzererts, bijvoorbeeld, heeft een zeer laag ijzergehalte (ca. 32 %), terwijl Braziliaans ijzererts een hoog ijzergehalte bezit (ca. 63 %).

(15) Meer dan 95 % van alle ijzererts wordt in dagbouw gewonnen, op grond van schaalvoordelen en vanwege de in verhouding tot andere metalen betrekkelijk geringe waarde per eenheid. De enige maatschappij die aanzienlijke hoeveelheden ijzererts via een ondergrondse mijn wint, is het Zweedse LKAB. In het geval van dagbouw begint de exploitatie met het afgraven van de deklaag. Vaak moeten de ertsblokken worden opgeblazen om ze tot een dusdanige omvang te reduceren dat ze gemakkelijk met een schep en/of voorlader in vrachtwagens, goederenwagons of op transportbanden kunnen worden geladen, die de blokken naar een breker vervoeren, waar ze een eerste maal worden gebroken en gesorteerd.

(16) Bijna alle ijzererts wordt vervolgens „voorbereid" ([6]), wat het breken, vermalen, scheiden, screenen en sorteren van het erts omvat. Tijdens dit proces worden onzuiverheden zoals silicaten en aluminiumoxiden uit het erts verwijderd en wordt het blok erts tot de door de mijnonderneming gewenste vorm en grootte verkleind. De mate van voorbereiding hangt af van de aard van de ijzerertsafzetting, de onzuiverheden die in het erts aanwezig zijn en de specificaties van de klant. Ertsklompen en fijn erts worden gewoonlijk geproduceerd nadat het onbewerkte erts is gebroken en gemalen. Bij verdere voorbereiding kan een ijzererts worden geproduceerd dat een dusdanig hoog ijzergehalte heeft dat het gewoonlijk wordt gepelletiseerd (tot pellets verwerkt). Dit gebeurt in een pelletfabriek dichtbij de mijn.

(17) Bij mijnbouw worden onvermijdelijk zowel ertsklompen als fijn erts gedolven. In welke verhouding dat gebeurt, hangt af van de aard van de ijzerertsafzettingen (zoals hardheid) in de desbetreffende mijn. Veel mijnen produceren naar verhouding weinig ertsklompen, omdat het ijzerhoudende materiaal bij de winning en verwerking vaak in kleine deeltjes breekt. (Dit is bijvoorbeeld vaak het geval bij Braziliaans erts.) Als gevolg hiervan importeert de Gemeenschap veel ertsklompen uit Australië, Zuid-Afrika en India. Hoewel ook uit Braziliaanse en Venezolaanse mijnen wat ertsklompen worden gewonnen, maken deze naar verhouding een veel kleiner percentage van de totale ertsproductie uit. Maatschappijen die mijnen exploiteren waaruit erts met een laag ijzergehalte wordt gewonnen (zo'n 30 tot 35 %), zoals die in de Verenigde Staten, Canada en China, verkopen weinig of geen ertsklompen, omdat het erts zeer fijn moet worden vermalen om ijzererts te kunnen produceren waarvan het ijzergehalte voldoende hoog is dat het in commercieel opzicht levensvatbaar is.

(18) Evenzo zijn niet alle ertsen geschikt om ze op rendabele wijze voor de productie van pellets te kunnen gebruiken. Pellets worden van oudsher in Amerika en Europa geproduceerd, waarbij de meeste pelletfabrieken die voor de exportmarkt produceren, in Zweden, Canada, Venezuela en Brazilië zijn gebouwd. Eén van de redenen hiervoor is, dat voor het maken van pellets eerst fijnertskorrels moeten worden vermalen en geconcentreerd — de grondstoffen van de pellets — en niet alle ertsen zijn daarvoor geschikt. Partijen hebben erop gewezen dat pelletisering in het verleden zonder succes in West-Australië is geprobeerd.

(19) Een ander belangrijk gevolg van de geologische eigenschappen van de desbetreffende mijn is de kwaliteit van het erts. Kwaliteit wordt hoofdzakelijk uitgedrukt in ijzergehalte (dat gemaximaliseerd moet worden) en gehalte aan onzuiverheden (dat geminimaliseerd moet worden). Bijzondere aandacht wordt gegeven aan gewichtsverlies („Loss on Ignition" of LOI) tijdens het hoogovenproces (hoofdzakelijk kristalwater) en de aanwezigheid van silicaten, fosfor en aluminiumoxiden, die een negatief effect hebben op dat proces.

(20) Volgens cijfers die door de partijen zijn verstrekt, is er tussen de verschillende productiegebieden sprake van aanzienlijke verschillen in de kwaliteit van het erts dat er wordt gedolven. In het algemeen kan worden gezegd dat i) Braziliaans erts een hoog ijzergehalte heeft; ii) Australisch erts van oudsher wordt beschouwd als een product van hoge kwaliteit, maar dat de mijnen in Australië geleidelijk uitgeput raken en worden vervangen door nieuwere (Yandi, Robe River, enz.), waar het erts een hoger silicagehalte en LOI heeft […]*; iii) Zuid-Afrikaans erts een hoog gehalte aan alkalimetalen heeft, waardoor het maar beperkt in hoogovens wordt gebruikt; iv) Zweeds erts een goede kwaliteit grondstof voor sinterfabrieken is en een hoog ijzergehalte heeft, waarmee zeer zuivere pellets worden geproduceerd die uitstekend presteren, en v) zoals hierboven aangegeven, ijzererts dat in Canada, de Verenigde Staten en China wordt gedolven, een laag ijzergehalte heeft (ongeveer 30 tot 35 %, vergeleken met meer dan 60 % in Brazilië of Australië).

(21) Zoals hierboven is opgemerkt, zijn pelletfabrieken doorgaans vlakbij de mijn of in de buurt van een exporthaven gesitueerd, omdat pellets tijdens het transport niet uit elkaar vallen. De beste pellets worden gemaakt van

([5]) The Economics of Iron Ore, Fourth Edition 2000 (Roskill).

([6]) Erts dat na delving zonder voorbereiding wordt verkocht, heet „delferts".

Braziliaans, Canadees en Zweeds erts. Minstens in theorie zouden de meeste mijnen buiten Australië de noodzakelijke investeringen kunnen doen om met de productie van pellets te beginnen. Voor de productie van pellets is in het algemeen niet meer nodig dan de bouw van een pelletfabriek — productiekosten belopen ongeveer 50-60 USD per ton jaarcapaciteit — mits het beschikbare ijzererts van voldoende kwaliteit is.

Vormen van ijzererts

(22) Ongeveer 99 % van alle ijzererts wordt voor de productie van staal gebruikt, voor het grootste deel in staalfabrieken waar ijzer via het hoogovenproces wordt geproduceerd. In een hoogoven wordt ijzererts in ruwijzer omgezet, dat vervolgens aan een oxystaaloven wordt toegevoerd en omgezet tot staal. De soorten ijzererts en het percentage waarin ze worden gebruikt, worden door de fabrikant van het staal bepaald (en van tijd tot tijd gewijzigd) op basis van technologische en metallurgische overwegingen en de marktsituatie (beschikbaarheid en prijs van ijzererts, vraag naar staalproducten).

(23) IJzererts kan in twee vormen uit de mijnschacht komen: als klomp (6 tot 30 mm doorsnede) of als fijne korrel (minder dan 6 mm doorsnede). Om technische redenen kunnen alleen klompen rechtstreeks in een hoogoven worden gestort (fijn erts is te klein en belemmert vaak het reductieproces in de oven). Vroeger werden alleen ertsklompen verkocht en werd het gedolven fijne erts als afval beschouwd.

(24) Teneinde het fijne erts toch te kunnen gebruiken, zijn twee processen van „aaneenkitting" ontwikkeld: sintering en pelletisering. Bij sinteren wordt fijn erts (1-6 mm doorsnede) tot sinter aaneengekit en bij pelletisering wordt superfijn erts (minder dan 1 mm doorsnede) tot pellets aaneengekit. Staalfabrieken hebben doorgaans hun eigen sinterfabrieken, omdat sinter tijdens het transport uit elkaar valt. Pellets doen dat niet, waardoor pelletfabrieken op of in de buurt van het mijnterrein kunnen worden gesitueerd. Zodoende importeren bepaalde Europese staalfabrieken nu een gedeelte van het noodzakelijke erts in de vorm van pellets, in plaats van de noodzakelijke investeringen te doen om hun sinterfabrieken uit milieuoogpunt beter te doen presteren (aan sinteren zijn hoge milieukosten verbonden). Deze trend heeft zich niet in Japan voorgedaan. Daar hebben de staalfabrieken ervoor gekozen om in de verbetering van hun sinterfabrieken te investeren.

(25) Door de ontwikkeling van sintering en pelletisering kunnen hoogovenexploitanten nu kiezen tussen fijn erts (dat door de exploitant moeten worden gesinterd), brokken en pellets. Om complexe redenen, die verband houden met de fijnafstemming van het hoogovenproces om zo efficiënt mogelijk te produceren tegen zo laag mogelijke kosten, gebruiken de meeste exploitanten een mix van deze drie.

(26) Op grond van dit soort overwegingen is het percentage gesinterd fijn erts dat in een hoogoven wordt gebruikt, doorgaans voor elke fabriek anders. Enkele uitzonderingen daargelaten, hebben staalfabrieken die in dezelfde regio zijn gesitueerd, vaak echter met dezelfde leveringscondities te maken en verwerven derhalve in de regel vergelijkbare percentages van elke vorm van ijzererts. Als gevolg hiervan schatten partijen dat gesinterd fijn erts ongeveer 60 % uitmaakt van de lading van een doorsnee-hoogoven in Europa en Azië, terwijl dat percentage in een typische Amerikaanse hoogoven minder dan 10 is. Hoogovenexploitanten hebben ook uiteenlopende voorkeuren met betrekking tot het relatieve gewicht van ertsklompen in de lading. In Europa maken klompen ijzererts in de regel ongeveer 20 % van de lading uit, terwijl dat percentage in de Verenigde Staten dichter bij de 10 ligt. In Azië ligt het gebruik rond de 25 % (hoofdzakelijk door de nabijheid van de Australische mijnen, waar een hoog percentage van de productie uit klompen bestaat). Ook het relatieve gebruik van pellets varieert aanzienlijk tussen de regio's. In Europa bestaat in de regel ongeveer 20 % van de lading uit pellets, terwijl dat percentage in de Verenigde Staten ongeveer 80 bedraagt en in Azië niet hoger is dan 5 tot 10.

(27) Tot slot kan ijzererts ook worden gebruikt voor de productie van „Direct Reduction Iron" (DRI). De omzetting van het ijzererts gebeurt in een DR-oven, waaraan het daarvoor geschikte ijzererts in de vorm van klompen of pellets kan worden toegevoerd. Het erts moet van een bijzonder hoge kwaliteit zijn (hoog ijzergehalte en weinig onzuiverheden zoals silica, fosfor en zwavel). Het DRI kan vervolgens aan een elektrovlamboogoven worden toegevoerd om te worden omgezet in staal.

Wereldproductie van ijzererts

(28) De totale wereldproductie van ijzererts bedroeg in 2000 zo'n 931 miljoen ton, een stijging ten opzichte van 1999 en 1998, toen over de gehele wereld in totaal respectievelijk 868 en 878 miljoen ton werd geproduceerd. De productie van ijzererts is nauw gerelateerd aan die van staal en is derhalve cyclisch van aard. De vraag naar staal reageert op zijn beurt sterk op economische cycli, in het bijzonder de conjunctuurcycli in de auto- en bouwsector. De ijzerertsproductie is sinds 1950 gemiddeld met 2,6 % per jaar gestegen en bereikte in 1988 een piek van 967 miljoen ton.

Wereldproductie

(in miljoen ton)

	Fijn erts	Klompen	Pellets	Totaal
1998	509	141	228	878
1999	510	135	223	868
2000	540	145	254	938

Schattingen van partijen en cijfers van Unctad.

(29) De belangrijkste ijzerertsproducerende landen zijn (uitgaande van de productiecijfers voor 2000): Brazilië (236 miljoen ton), Australië (176 miljoen ton), China (96 miljoen ton), Rusland (87 miljoen ton), India (75 miljoen ton), Verenigde Staten (63 miljoen ton), Oekraïne (55 miljoen ton), Canada (36 miljoen ton) en Zuid-Afrika (34 miljoen ton). Het gedeelte van de productie dat wordt geëxporteerd, varieert echter aanzienlijk tussen de landen (geëxporteerd tonnage in 2000): Brazilië (160 miljoen ton), Australië (165 miljoen ton), China (geen export), Rusland (15 miljoen ton), India (35 miljoen ton), Verenigde Staten (6 miljoen ton), Oekraïne (19 miljoen ton), Canada (27 miljoen ton) en Zuid-Afrika (21 miljoen ton).

Overzeese handel in ijzererts

(30) Vóór de Tweede Wereldoorlog waren de staalfabrieken doorgaans dichtbij ijzerertsmijnen gesitueerd, omdat met het transport van het erts hoge kosten waren gemoeid. Door de ontginning van grote reserves hoogwaardig ijzererts (gelaagde ijzerafzettingen) in Brazilië en Australië is de structuur van de ijzerertsindustrie echter veranderd van voor het overgrote deel betrekkelijk kleinschalige producenten die dichtbij de belangrijkste staalfabrikanten waren gevestigd, tot de ontginning van een steeds groter aantal grootschalige mijnen ver van de verbruiker. Dit is voornamelijk gebeurd vanwege de schaalvoordelen van zeer grote mijnen van dit type. De ontginning van deze mijnen heeft geleid tot een scherpe toename van het overzeese transport van ijzererts via grote bulkcarriers (tegenwoordig ongeveer de helft van de wereldproductie), waardoor op zijn beurt weer in havenfaciliteiten moest worden geïnvesteerd voor het afhandelen van steeds grotere schepen, want hoe groter het schip hoe lager de transportkosten per eenheid product.

(31) Desalniettemin wordt een groot deel van de wereldijzerertsproductie nog steeds niet over zee naar afnemers getransporteerd. De meest opmerkelijke voorbeelden zijn de Verenigde Staten, Oost-Europa en China, waar de binnenlandse ijzerertsproductie nog steeds van een aanzienlijke omvang is en het grootste deel van deze productie nog steeds in het eigen land wordt verbruikt. Bovendien is een groot deel van de binnenlandse productie niet voor de verkoop bestemd. In de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, is ongeveer 60 % van de binnenlandse productiecapaciteit in bezit van staalondernemingen, waardoor het grootste deel van productie niet op de open markt komt. In West-Europa, daarentegen, wordt vrijwel geen ijzererts meer geproduceerd (met als belangrijkste uitzondering Zweden).

(32) Voornamelijk door bovengenoemde daling van de ijzerertsproductie in West-Europa, maar ook door de groei van de Aziatische staalindustrie, is de vraag naar overzees ijzererts de laatste jaren aanzienlijk gestegen. Sterker nog, West-Europa en Oost-Azië (Japan, Zuid-Korea en Taiwan) zijn grotendeels afhankelijk geworden van geïmporteerd ijzererts van overzee. Ondanks de binnenlandse ijzerertsproductie neemt ook in China de import van ijzererts in snel tempo toe om aan de groeiende vraag te voldoen.

Overzeese handel

(schattingen van Fearnleys [7]**)**

(in miljoen ton)

	Fijn erts	Klompen	Pellets	Totaal
1998	260	85	72	417
1999	253	87	71	411
2000	288	85	82	455

(33) De export van ijzererts wordt overheerst door verschepingen uit Zuid-Amerika (voornamelijk Brazilië) en Oceanië (voornamelijk Australië), en deze overheersing wordt alleen maar groter: in 1989 kwam 60 % van al het ijzererts dat wereldwijd werd geïmporteerd, uit Oceanië en Zuid-Amerika; in 1999 was dit gecombineerde aandeel gegroeid tot 70 %. Deze trend zal naar verwachting doorzetten. Vrachttarieven variëren aanzienlijk, afhankelijk van de transportroute, en van jaar tot jaar. Deze tarieven zijn bijzonder gevoelig voor fluctuaties in de olieprijs en sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van geschikte schepen.

(34) Deels door een bewust diversificatiebeleid van de Japanse staalondernemingen (teneinde een te grote afhankelijkheid van de twee Australische leveranciers te voorkomen), wordt het Braziliaanse ijzererts naar meer plaatsen in de wereld geëxporteerd dan het Australische. Andere redenen hiervoor zijn het bredere productassortiment van de Braziliaanse producenten (Australische leveranciers kunnen bijvoorbeeld bijna geen pellets leveren), het feit dat sommige Japanse staalfabrikanten een aandeel hebben in het vermogen van Braziliaanse pelletfabrieken, en het beleid van verdeling van ladingen van de Japanse afnemers (zie hieronder).

Hindernissen voor het betreden van de ijzerertsmarkt

(35) Er zijn een aantal factoren die het betreden van de ijzerertsmarkt moeilijk en kostbaar maken. De laatste jaren is dan ook geen belangrijke nieuwe partij op de markt gekomen. Als er al een nieuwe partij op de markt komt, zal dat waarschijnlijk gebeuren door het overnemen van een bestaande marktdeelnemer.

[7] Deze cijfers zijn gebaseerd op gepubliceerde cijfers van de Noorse scheepvaartmaatschappij Fearnleys.

(36) Met het opsporen van nieuwe rendabele ijzerertsreserves van voldoende kwaliteit en met voldoende schaalvoordelen om op de wereldmarkt te kunnen concurreren, zijn aanzienlijke kosten verbonden voor exploratie en het uitvoeren van haalbaarheidsstudies. Voor het verkrijgen van de minerale rechten voor een nieuwe mijnlocatie en de vereiste vergunningen voor de ontginning en exploitatie daarvan, alsook voor de aanleg van de bijbehorende spoorweg- en havenfaciliteiten, moet doorgaans met overheidsinstanties over een aantal jaren uitgebreid worden onderhandeld. In een klein aantal landen, zoals Liberia en Guinea, is de ontginning van hoogwaardige ertsreserves door politieke instabiliteit onmogelijk gemaakt. Bovendien zijn veel van de hoogwaardige reserves in de wereld al in handen van de drie grootste ijzerertsproducenten: CVRD, Rio Tinto en BHP.

(37) Af en toe kan een nieuwe mijn profiteren van de bestaande spoorweg- en haveninfrastructuur van nabijgelegen mijnen. Maar normaal gesproken zijn met de ontginning van een mijn en de bijbehorende aanleg van spoorwegverbindingen en havenfaciliteiten zeer aanzienlijke kosten gemoeid, variërend van honderden miljoenen tot miljarden euro. Om die reden moeten nieuwe mijnen zeer grote schaalvoordelen hebben om op de wereldmarkt te kunnen concurreren.

(38) Vandaar dat de meeste nieuwe capaciteit het resultaat is van de uitbreiding van bestaande mijnen of het delven van nieuwe schachten die grenzen aan bestaande mijnen („brownfield"-uitbreiding). De laatste grote „greenfield"-ontginning van een ijzerertsmijn was het Carajás-project in Noord-Brazilië, van CVRD. Toen de mijn halverwege de jaren 1980 werd geopend had deze een capaciteit van 35 miljoen ton en bedroegen de projectkosten 3,5 miljard USD. Later werd de capaciteit tot 50 miljoen ton uitgebreid, waarmee nog eens 500 miljoen USD was gemoeid.

(39) Bij de bouw en exploitatie van een pelletfabriek stuit men op minder hindernissen. De bouwkosten bedragen momenteel ongeveer 50 tot 60 USD per ton jaarcapaciteit. De capaciteit van een pelletfabriek kan variëren van slechts 1,5 miljoen ton tot 7 miljoen ton of meer, waarbij de totale kosten variëren van 100 tot 420 miljoen USD.

(40) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar stellen partijen dat de hindernissen voor het betreden van de markt op basis van „greenfield"-ontginning weliswaar aanzienlijk, maar niet onoverkomelijk zijn. Partijen stellen met name dat bepaalde uitrusting en knowhow die in de ijzerertsindustrie worden gebruikt, ook in andere mijnsectoren worden toegepast en dat er geen technische belemmeringen zijn. De Commissie meent dat dit niet afdoet aan bovengenoemde conclusie, omdat de belangrijkste hindernissen voor het betreden van de markt niet liggen op het terrein van uitrusting en knowhow.

Hoge bezettingsgraad

(41) Volgens sommige belangrijke marktdeelnemers is de bezettingsgraad in de overzeese ijzerertsindustrie over een groot deel van het afgelopen decennium dicht bij de 100 % geweest. Bovendien wordt ijzererts gewoonlijk niet in grote hoeveelheden opgeslagen, noch door mijnondernemingen noch door staalfabrikanten, omdat het aanhouden van ijzerertsvoorraden duur is. Producenten en verbruikers houden doorgaans alleen voorraden aan voor het opvangen van kortetermijnfluctuaties in productie en verbruik.

(42) Een verwachte stijging van de wereldvraag naar staal heeft de grootste ijzerertsproducenten ertoe gebracht om in nieuwe productiecapaciteit te investeren, ofschoon een groot deel van deze nieuwe capaciteit uitgeputte mijnen zal vervangen ([8]). Naast de uitbreiding van bestaande mijnen hebben CVRD, BHP en Rio Tinto ook plannen voor een aantal nieuwe mijnen in Brazilië en Australië. Voor India en Canada is eveneens een capaciteitsuitbreiding gepland.

(43) Bij een significante capaciteitsuitbreiding buiten Brazilië en Australië zal het echter eerder om „brownfield"- dan „greenfield"-locaties gaan. Om twee redenen. Ten eerste betekenen de hoge kosten van het ontginnen van nieuwe ijzerertsmijnen dat het in de meeste gevallen vele malen economischer is om bestaande mijnbouwactiviteiten uit te breiden. Ten tweede is er in vele delen van de wereld toenemende oppositie tegen dagbouw, vooral in de ontwikkelde landen.

(44) In deze context wordt verwacht dat de huidige situatie waarin sprake is van een krap aanbod nog een aantal jaren zal voortduren. Meer in het bijzonder duiden door partijen verstrekte gegevens erop dat de bezettingsgraad, die in 2000 93 % bereikte, in 2005 waarschijnlijk nog steeds tussen de 88 % en 92 % zal liggen.

(45) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar stellen partijen dat er sprake is van overcapaciteit. Ten eerste wijzen zij erop dat in het jaar 2000 sprake was van een onvoorzien hoge vraag, de hoogste ooit, en dat de komende jaren een heel ander beeld zullen laten zien.

(46) Ten tweede menen partijen dat de capaciteitscijfers die door de Commissie zijn gebruikt (verstrekt door partijen) de feitelijke capaciteit van de industrie onderschatten. Partijen beroepen zich met name op een door hen in opdracht gegeven studie door een economische consultant. In deze studie meent de desbetreffende consultant dat in plaats van „capaciteit" beter „vermogen" als maatstaf kan worden gebruikt voor de maximumcapaciteit van een onderneming voor het leveren van ijzererts aan de exportmarkt. Meer in het bijzonder is de consultant van mening dat de nominale capaciteit mogelijk door het verwijderen van bottlenecks is verbeterd, zodat

([8]) Deze verwachte stijging van de vraag zal in de nabije toekomst waarschijnlijk leiden tot de bouw van bijna 100 miljoen ton nieuwe capaciteit per jaar: zie The Economics of Iron Ore, Fourth Edition 2000 (Roskill).

het „vermogen", dat wordt berekend op basis van de hoogste waargenomen productieniveaus, daardoor wellicht een betere indicatie geeft van de leveringscapaciteit. De consultant berekende bijvoorbeeld het vermogen van het „Northern system" op basis van de waarneming dat in maart 2001 een piekvolume van 4,9 miljoen ton werd verscheept en extrapoleerde dat cijfer vervolgens naar jaarbasis (met als resultaat een jaarvermogen van 58,5 miljoen ton).

(47) De Commissie kan de argumenten van partijen betreffende „vermogen" niet aanvaarden ([9]). De Commissie is van mening dat de vermogenscijfers zoals die door de economische consultant zijn berekend, de feitelijke capaciteit van de industrie aanzienlijk overschatten. De Commissie is met name van mening dat het niet juist is om de jaarcapaciteit vast te stellen door het maken van een extrapolatie op basis van de hoogste maandproductie. Bij deze methodiek wordt uitgegaan van de veronderstelling dat een ijzerertsleverancier elke maand onder ideale condities kan werken, c.q. dat hij de condities zoals die gedurende de „beste" maand bestonden, elke maand kan herscheppen, een veronderstelling die niet aannemelijk lijkt gezien de complexiteit van de logistieke keten (productie, opslag, railtransport en laden van het schip) en de bottlenecks in de keten. Kortom, bij deze methodiek wordt ervan uitgegaan dat het productieniveau altijd optimaal is, steeds de juiste treincapaciteit beschikbaar is en ook steeds het juiste schip in de haven ligt. Daarnaast wordt geen rekening gehouden met seizoensfactoren (in het bijzonder de seizoengevoeligheid van vraag en weersomstandigheden), die aanzienlijk zijn in deze industrie. De Commissie is derhalve van mening dat voor de beoordeling van de onderhavige transactie de capaciteitscijfers moeten worden gebruikt zoals die in eerste instantie door partijen zijn verstrekt, welke in overeenstemming zijn met de door derden verstrekte cijfers.

(48) Daarnaast merkt de Commissie op dat, zelfs als wordt uitgegaan van de vermogenscijfers zoals berekend door de economische consultant, de bezettingsgraad naar verwachting over de gehele periode 2000-2005 dicht bij de 90 % zal liggen, wat gezien de frequente verstoringen door onder meer ongunstige weersomstandigheden (waardoor schepen en treinen vertraging oplopen, de winningswerkzaamheden worden vertraagd, enz.) al een hoog cijfer is. Aangezien de feitelijke bezettingsgraad (op basis van de werkelijke capaciteit) deze schattingen zal overschrijden, blijft de Commissie van mening dat de industrie zich in een situatie bevindt waarin sprake is van een krap aanbod en dat deze situatie zal voortduren.

(49) Verder wordt het argument van partijen dat in 2001 en 2002 sprake was van een lagere vraag, niet bevestigd door het onderzoek van de Commissie. Meer in het bijzonder laten de resultaten van CVRD voor het eerste en tweede kwartaal van 2001 zien dat de verkoop van fijn erts en pellets in vergelijking met 2000 was gestegen. Bij een presentatie van deze resultaten in mei 2001 liet CVRD weten voor de lange termijn voor alle ijzerertsproducten een jaarlijkse groei van 1 % te verwachten, en voor pellets van 4 %, en dat de vraag op de korte termijn waarschijnlijk stabiel zou blijven, met als enige risico het teruglopen van de huidige marktgroei (en niet zozeer van de vraag). De halfjaarresultaten van Rio Tinto tonen hetzelfde patroon, waarbij de vraag naar ijzererts „vrij krachtig blijft".

(50) Zelfs wanneer de vraag naar staal, en in het verlengde daarvan de vraag naar ijzererts, in tegenstelling tot de huidige voorspellingen daalt, zal de conclusie van de Commissie daardoor niet wezenlijk anders zijn, omdat de ijzerertsleveranciers hun plannen voor capaciteitsuitbreiding dan zullen uitstellen. Zoals partijen in hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar hebben uitgelegd, zou het niet economisch zijn om de capaciteit te vergroten als de vraag achterblijft, omdat de bezettingsgraad van de industrie dan zou verminderen. Geen bank zou bereid zijn om op deze basis projecten te financieren.

(51) Meer in het algemeen moet worden opgemerkt dat de argumenten die partijen in hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar geven (aanzienlijke overcapaciteit, gemakkelijk uit te breiden vermogen, homogene producten en lage marginale kosten) er allemaal op wijzen dat op de ijzerertsmarkten sprake is van nagenoeg volledige mededinging. In een dergelijk scenario zou men verwachten dat ijzerertsproducenten een zeer lage (of misschien zelfs helemaal geen) winstmarge hebben. Uit het onderzoek komt echter een heel ander beeld naar voren. In een presentatie van mei 2001 wijzen CVRD en Merril Lynch erop dat alle belangrijke ijzerertsleveranciers een aanzienlijke winstmarge hebben (de Ebitda-marges ([10]) variëren tussen 27 % voor BHP en 46 % voor CVRD) alsook een zeer hoge kapitaalopbrengst (tot wel 30 % in het geval van CVRD). Evenzo komt de ijzerertssector in een presentatie van BHP naar voren als een soort aberratie onder de grondstoffenmarkten, omdat ijzererts, van alle in aanmerking genomen grondstoffen, de hoogste kapitaalopbrengst oplevert tegen, paradoxaal genoeg, het laagste risico en de kleinste prijsfluctuaties. Deze kenmerken duiden op een grote mate van starheid in de sector, waardoor de belangrijkste producenten zeer royale winsten genieten.

De belangrijkste leveranciers van overzees ijzererts

(52) De belangrijkste leveranciers van overzees ijzererts voor West-Europa en de rest van de wereld zijn:

CVRD

(53) Zoals hierboven is vermeld, is CVRD in Brazilië gevestigd en de grootste ijzerertsproducent ter wereld. Nu al controleert deze onderneming het grootste deel van de

([9]) Er zij op gewezen dat partijen de door hen verstrekte cijfers pas twee weken na het uitgaan van de mededeling van punten van bezwaar in twijfel trokken.

([10]) Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation (winst vóór aftrek van rente, belastingen en afschrijvingen op activa).

Braziliaanse ijzerertsproductie, hetzij alleen of gezamenlijk met andere maatschappijen, met als belangrijkste uitzondering Mineração Brasileiras Reunidas SA („MBR"), een dochtermaatschappij van Caemi. CVRD ontplooit zijn mijnbouwactiviteiten hoofdzakelijk in twee geografische regio's in Brazilië: de mijnen in de Carajás-regio in de deelstaat Pará (met een capaciteit van ongeveer 50 miljoen ton), aangeduid als het „Northern system", en de mijnen in de deelstaat Minas Gerais (met een capaciteit van ongeveer 60 miljoen ton), aangeduid als het „Southern system". Beide mijnsystemen zijn via goederenspoorverbindingen met oceaanhavens verbonden, waarvan sommige faciliteiten eigendom van CVRD zijn. Voorts is CVRD onlangs controlerend aandeelhouder geworden van S.A. Mineração da Trindade („Samitri"), eveneens gesitueerd in het „Southern system" (hoogwaardige reserves en een geschatte jaarlijkse productiecapaciteit van 17 miljoen ton) alsook van Socoimex (geschatte productiecapaciteit van 7 miljoen ton per jaar). Elk van deze mijnen is in Brazilië gesitueerd en produceert fijn erts en ertsklompen.

(54) CVRD heeft belangen in negen pelletfabrieken, variërend van 50 % tot 100 %. De tiende, die de onderneming volledig in eigendom heeft, is momenteel in aanbouw in Brazilië, en de elfde, waarin het een 50 %-belang heeft, is gesitueerd in Bahrein (Gulf Industrial Investment Company). In Brazilië heeft Nippon Steel een 49 %-belang in twee van deze fabrieken. De Italiaanse onderneming Riva en het in Spanje gevestigde Aceralia hebben elk een 49 %-belang en de Koreaanse onderneming Posco een 50 %-belang in één van deze fabrieken. In twee van de pelletfabrieken in Brazilië heeft CVRD een 50 %-belang via Samaro (pelletexporteur en voorheen dochteronderneming van Samitri), waarbij BHP eigenaar is van de overige 50 %. De pellets die door deze joint ventures worden geproduceerd, worden ofwel verkocht aan de afnemer van de joint ventures of aan CVRD, op basis van lange-termijnverkoopovereenkomsten. De winst van de joint ventures wordt als dividend uitgekeerd aan CVRD en de afnemer.

(55) In 2001 verwierf CVRD het in de deelstaat Rio de Janeiro gevestigde Ferteco Mineração SA („Ferteco"), op dat moment de op twee na grootste ijzerertsproducent van Brazilië. Ferteco heeft een capaciteit van zo'n 15 miljoen ton per jaar voor de productie van ijzererts en beschikt over winbare ertsreserves van ongeveer 263 miljoen ton. Ferteco exploiteert twee open ijzerertsgroeven, die in het „Southern system" zijn gesitueerd, en een pelletfabriek met een jaarlijkse capaciteit van 4 miljoen ton, eveneens in de deelstaat Minas Gerais. Ferteco heeft ook een belang van 10,5 % in MRS Logistica SA, exploitant van een goederenspoorwegnet dat het „Southern system" verbindt met de oceaanhaven van Sepetiba, in de deelstaat Rio de Janeiro. (CVRD is eigenaar van de andere goederenspoorweg, die het „Southern system" met de oceaanhaven van Tubarão verbindt, waar veel van de pelletfabrieken van CVRD zijn gesitueerd). Ferteco exploiteert bovendien via de 100 %-dochteronderneming Companhia Portuária Baía de Sepetiba S.A. („CPBS") een zeeterminal in de haven van Sepetiba.

Rio Tinto

(56) Rio Tinto is in Australië gevestigd en is de op één na grootste ijzerertsproducent ter wereld. In 2000 verkocht de onderneming ongeveer 116 miljoen ton (inclusief de afzet van North Limited — zie hieronder). Daarvan werd 113 miljoen op de overzeese markt verkocht.

(57) Rio Tinto is voor 100 % eigenaar van de Marandoo-, Mount Tom Price/Paraburdo- en Yandicoogina-mijnen en voor 60 % van de Channar-mijn in West-Australië (de „Hammersley"-mijnen), die een totale nominale capaciteit van zo'n […]* miljoen ton per jaar hebben. Verwacht wordt dat deze capaciteit tegen 2002 zal zijn vergroot tot ongeveer […]* miljoen ton en tegen 2010 tot […]* miljoen ton. Volgens openbare bronnen produceerden de „Hammersly"-mijnen in 2000 65,7 miljoen ton verhandelbaar ijzererts (en bedroegen de totale verkopen dat jaar 67,1 miljoen ton). Dit werd nagenoeg volledig geëxporteerd, onder meer naar Japan ([…]*miljoen ton), China ([…]* miljoen ton), Korea ([…]* miljoen ton), Taiwan en andere Aziatische landen, en Europa ([…]* miljoen ton) ([11]).

(58) In het najaar van 2000 verwierf Rio Tinto North Limited, dat een indirect aandeel van 53 % in Robe River Iron Associates had. Rio Tinto heeft een direct belang van 65 % in de joint venture en verkoopt als verkoopagent 100 % van de productie van de mijn Robe River, die in 2000 ongeveer […]* miljoen ton bedroeg en volledig werd geëxporteerd. Verwacht wordt dat de jaarlijkse capaciteit van de mijn tegen 2009 met […]* miljoen ton zal zijn uitgebreid, te beginnen met […]* miljoen ton in 2003, door de ontginning van de West Angelas-afzetting in West-Australië ([12]).

(59) Rio Tinto bezit ook zo'n 56 % van de aandelen van de in Canada gevestigde Iron Ore Company („IOC"). De open groeve van IOC in Newfoundland produceert momenteel […]* miljoen ton fijn erts (concentraat), waarvan […]* miljoen ton in de vorm van pellets wordt verkocht, die in de buurt van de mijn worden geproduceerd. Het erts wordt geëxporteerd via een haven in Quebec. Rio Tinto heeft bekendgemaakt dat het de pelletfabriek bij Sept Iles, Quebec, aan het renoveren is. De fabriek zal in 2002 worden heropend en zal dan een jaarlijkse capaciteit van […]* miljoen ton hebben, welke in 2004 volgens de plannen tot […]* miljoen ton zal zijn uitgebreid. IOC verkocht in 2000 in totaal […]* miljoen ton erts. Een gedeelte daarvan ging naar Canadese staalfabrikanten en […]* miljoen ton werd geëxporteerd. Rio Tinto bezit ook een mijn in Brazilië (Corumbá), die momenteel een jaarlijkse capaciteit van ongeveer […]* miljoen ton heeft ([13]).

BHP

(60) BHP is gevestigd in Australië en is de op twee na grootste ijzerertsproducent ter wereld (ongeveer 8 % van de wereldproductie). Partijen schatten dat BHP in 2000 de zeggenschap had over de verkoop van ongeveer […]*

([11]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.
([12]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.
([13]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.

miljoen ton ijzererts (inclusief 50 % van de productie van de Samarco-mijn — zie hieronder).

(61) BHP heeft een 85 %-aandeel in de joint ventures voor de exploitatie van de Mount Newman-, Yandi- en Goldworthy-mijn in West-Australië en een 100 %-belang in de Middleback Range in Zuid-Australië en de Jimblebar-mijn in West-Australië. Deze mijnen hebben een totale nominale capaciteit van zo'n […]* miljoen ton, die naar verwachting tegen 2003 zal zijn toegenomen tot ongeveer […]* miljoen ton. BHP is ook eigenaar van de Taharoa- en Waikato-mijn in Nieuw-Zeeland, met een capaciteit van ongeveer […]* miljoen ton. Met de projecten die momenteel in ontwikkeling zijn, zou volgens partijen de capaciteit waarover BHP de zeggenschap heeft, vóór 2003 met […]* miljoen ton worden uitgebreid en met nog eens […]* miljoen ton in de daaropvolgende jaren ([14]).

(62) In 2000 vergrootte BHP zijn belang in de Samarco-mijn en de pelletfabrieken in Brazilië tot 50 %. Het resterende belang in Samarco is in handen van CVRD. De Samarco-mijn heeft momenteel een nominale capaciteit van […]* miljoen ton per jaar, waaronder begrepen […]* miljoen ton pelletiseringscapaciteit. In 2000 bedroeg de totale afzet […]* miljoen ton (inclusief […]* miljoen ton pellets) ([15]).

Caemi

(63) Zoals hierboven is vermeld, is Caemi een Braziliaanse houdstermaatschappij met aandelen in verscheidene Braziliaanse en Canadese maatschappijen voor de exploitatie van ijzerertsmijnen alsook in verwante logistieke ondernemingen. Caemi heeft de zeggenschap over de Braziliaanse mijnonderneming Mineração Brasileiras Reunidas SA („MBR"), waarvan het 85 % van de stemgerechtigde aandelen bezit. MBR is de op één na grootste ijzerertsproducent van Brazilië (na CVRD), met een exportcapaciteit voor de overzeese markt van zo'n […]* miljoen ton per jaar, en exploiteert momenteel drie open groeven waar fijn erts en ertsklompen worden gewonnen. Tevens heeft Caemi de gedeelde zeggenschap over de in Canada gevestigde Quebec Cartier Mining Company („QCM"), waarvan het 50 % van de stemgerechtigde aandelen bezit (de overige 50 % heeft het Canadese staalbedrijf Dofasco in handen). QCM produceert fijn erts en pellets, en heeft een exportcapaciteit voor de overzeese markt van zo'n […]* miljoen ton per jaar. Caemi is de op drie na grootste ijzerertsproducent ter wereld (na CVRD, Rio Tinto en BHP) ([16]).

(64) Wat logistiek betreft (spoorweg- en havenfaciliteiten in Brazilië), heeft Caemi onder meer een 32 %-aandeel in MRS Logistica SA, exploitant van het belangrijkste algemene goederenspoorwegnet, dat de ijzerertsmijnen van het „Southern system" verbindt met de oceaanhaven van Sepetiba.

SNIM

(65) Société Nationale Industrielle et Minière („SNIM") is de enige ijzerertsproducent in Mauritanië en heeft een totale capaciteit van zo'n […]* miljoen ton per jaar. De gehele productie van SNIM wordt geëxporteerd, bijna volledig (meer dan 90 % in 1998) naar West-Europa, hoofdzakelijk naar Frankrijk, Italië en België ([17]).

LKAB

(66) De Zweedse ijzerertsproducent Luossavaara Kirunavaara AB („LKAB") produceert en verkoopt fijn ijzererts en pellets en heeft momenteel een totale capaciteit van zo'n […]* miljoen ton ([…]* miljoen ton pellets en […]* miljoen ton fijn erts). In 2000 bedroeg de totale afzet […]* miljoen ton ([…]* miljoen ton pellets), waarvan ongeveer […]* miljoen ton werd geëxporteerd. LKAB was daarmee goed voor [< 5]* % van de wereldproductie en [<5]* % van de mondiale importhandel in 2000. Vanwege de voordelige transportkosten naar Europa, is het gedeelte van het in de Europese Unie verbruikte ijzererts dat afkomstig is van LKAB, echter veel hoger dan deze [> 5] % ([18]).

Iscor

(67) Iscor is met een productiecapaciteit van ongeveer […]* miljoen ton per jaar de grootste Zuid-Afrikaanse ijzerertsproducent. Net iets minder dan de helft van de productie wordt door de eigen staalfabrieken verbruikt. De rest (ongeveer […]* miljoen ton) wordt geëxporteerd, hoofdzakelijk naar Azië ([19]). Hoewel Iscor voornemens is om zijn exportcapaciteit in de nabije toekomst te vergroten, zullen moeilijkheden bij de uitbreiding van de spoorweg- en havencapaciteit in Zuid-Afrika waarschijnlijk een sta-in-de-weg vormen.

Mitsui

(68) Zoals hierboven is vermeld, is Mitsui een Japanse onderneming met minderheids- en controlerende aandelen in een aantal Australische en Indiase maatschappijen voor de exploitatie van ijzerertsmijnen. Mitsui heeft een 51 %-aandeel in de Indiase mijnonderneming SESA Goa Ltd, die in 2000 zo'n […]* miljoen ton ijzererts produceerde, waarvan ongeveer […]* miljoen ton naar Europa werd geëxporteerd. Tot de minderheidsaandelen van Mitsui behoort onder meer een aanzienlijk minderheidsaandeel in de op één na grootste ijzerertsmijn ter wereld, Robe River, in Australië (andere aandeelhouders zijn onder meer Rio Tinto en twee Japanse staalondernemingen). Mitsui heeft verder belangen in de Yandi-, Goldworthy- en Mount Newman-mijn (7 % elk), samen met de controlerende aandeelhouder BHP (85 %). Zoals hier-

([14]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.
([15]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.
([16]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.
([17]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.
([18]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.
([19]) Alle cijfers zijn verstrekt door partijen.

boven uitvoeriger is beschreven, bezit Mitsui momenteel ook 40 % van de stemgerechtigde aandelen in Caemi. Aangezien SESA Goa de enige onderneming is waarover Mitsui de zeggenschap heeft, wordt bij onderstaande beoordeling van de onderhavige transactie, en bij de raming van de marktaandelen, alleen rekening gehouden met de (verwaarloosbare) productie en afzet van deze onderneming.

B. **Vraag naar ijzererts** ([20])

Trends in de vraag naar ijzererts

(69) Zoals hierboven is aangegeven, ontstaat de vraag naar ijzererts bij de staalfabrikanten, die ijzererts als grondstof gebruiken voor het fabriceren van staalproducten. De verbruikers van ijzererts kunnen in twee groepen worden onderverdeeld: ten eerste, de oxystaalfabrieken, waarin sinter (gemaakt van fijn erts), ertsklompen, pellets en in mindere mate schroot tot ruwijzer worden verwerkt, en ten tweede, het „Direct Reduction"-segment, waar van pellets en ertsklompen „Direct Reduction Iron" (DRI) wordt gemaakt, dat vervolgens in een elektrovlamboogoven tot staal wordt verwerkt.

(70) Vanwege de betrekkelijk hoge energiekosten in de Europese Unie wordt bijna al het ijzererts dat hier wordt verkocht, voor staalproductie via het hoogovenproces gebruikt (minder dan 10 % van het ijzererts dat in de wereld wordt verbruikt, is geschikt is voor omzetting in DRI). De enige productiefaciliteit in West-Europa die is gebaseerd op een elektrovlamboogoven waaraan DRI wordt toegevoerd ([21]), is een Duitse fabriek met een productiecapaciteit van 0,45 miljoen ton die wordt geëxploiteerd door Ispat ([22]). Om voornoemde reden wordt het onwaarschijnlijk geacht dat in de Europese Unie nog meer faciliteiten worden gebouwd die zijn gebaseerd op een elektrovlamboogoven waarvoor als vulling DRI wordt gebruikt ([23]).

(71) Gedurende het laatste decennium volgden de productie en het verbruik van ruw staal in de wereld de trends in de Amerikaanse, Aziatische en Europese economieën. Van 770 miljoen ton in 1990 daalde de wereldproductie van ruw staal als gevolg van de economische recessie in de Verenigde Staten en Europa en de steeds groter wordende economische crisis in de GOS-landen, eerst tot een dieptepunt van 720 miljoen ton, om vervolgens geleidelijk te stijgen tot een piek van 799 miljoen ton in 1997. Als gevolg van de Aziatische crisis van eind 1997 daalde de productie in 1998 opnieuw tot 772 miljoen, om eind 1999 en in 2000 weer te stijgen. Het International Iron and Steel Institute schat dat de totale ruwstaalproductie in 2000 meer dan 840 miljoen ton bedroeg.

(72) Vanuit regionaal oogpunt gezien is de ruw-staalproductie in West-Europa en de Verenigde Staten het laatste decennium maar matig gestegen. In de GOS-landen daalde de ruw-staalproductie met meer dan de helft: van 207 miljoen ton in 1990 tot minder dan 103 miljoen ton in 1998. In 1999 en 2000 steeg de productie echter, dankzij een agressief exportbeleid dat erop was gericht de daling van de binnenlandse consumptie te compenseren. De Chinese en Koreaanse productie van ruw staal (en de import van ijzererts) groeide aanzienlijk gedurende het decennium. Concurrentie van betrekkelijk goedkope staalimporten heeft de Amerikaanse en in mindere mate Europese staalproducenten behoorlijk onder druk gezet. Deze concurrentie heeft indirect ook gevolgen voor de Braziliaanse, Australische, Zweedse en andere ijzerertsproducenten die voor de overzeese markt produceren, die voorzien in het grootste deel van de behoefte aan ijzererts van West-Europese staalfabrikanten en slechts kleine hoeveelheden aan Oost-Europese staalfabrikanten leveren.

(73) Gedurende dezelfde periode werden de veranderingen in de vraag naar staal weerspiegeld in de ijzerertsmarkt. Ondanks de Aziatische crisis is de vraag naar ijzererts sinds de recessie van 1991-1992 jaarlijks met ongeveer 1,5 % gestegen. De wereldijzerertsproductie daalde van een piek van 921 miljoen ton in 1997 tot iets minder dan 900 miljoen ton in 1999, en de overzeese handel in ijzererts daalde van 417 miljoen ton in 1998 tot 411 miljoen ton in 1999. De toegenomen staalproductie in 2000 werd weerspiegeld in een stijging van de wereldijzerertsproductie tot meer dan 931 miljoen ton, en in een toename van de overzeese handel van 411 miljoen ton in 1999 tot 455 miljoen ton in 2000. De ijzerertsprijzen vertoonden als gevolg van de Aziatische crisis in 1999 een scherpe daling. In 2000 en 2001 stegen de prijzen weer, maar bereikten niet de recordhoogte van 1998.

(74) De wereldstaalproductie vertoont sinds 1992 een stijgende trend. Wanneer de productiecijfers van 1999 met die van 2000 worden vergeleken, is het evident dat de staalindustrie zich na de crisis in Azië sneller herstelt dan verwacht: dat jaar bereikte de ruw-staalproductie een recordhoogte van 847 miljoen ton. Met de blik op het jaar 2005 verwacht CVRD dat deze positieve trend zich in de toekomst zal voortzetten en dat de ruw-staalproductie tegen 2005 het niveau van 890 miljoen ton zal halen, wat neerkomt op een gemiddelde stijging per jaar van ongeveer 1 %. Vanuit regionaal oogpunt gezien zal de grootste absolute stijging waarschijnlijk in Azië plaatsvinden (+ 26 miljoen ton), gevolgd door Latijns-Amerika (+ 7 miljoen ton). De Europese vraag zal naar verwachting constant blijven.

(75) Verwacht wordt dat de wereldijzerertsproductie de trend van de staalproductie zal volgen, ofschoon het groei-

([20]) De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op informatie van partijen.

([21]) Er zijn in de Europese Unie tal van productiefaciliteiten die op een elektrovlamboogoven zijn gebaseerd die als vulling schroot gebruiken (in plaats van DRI). Staalproductie door middel van een elektrovlamboogoven waarbij als grondstof DRI wordt gebruikt, gaat gepaard met een zeer hoog verbruik van energie, hoofdzakelijk gas.

([22]) Deze fabriek is tijdelijk stilgelegd, hoofdzakelijk vanwege de hoge gasprijzen. Verwacht wordt dat de fabriek in oktober 2001 opnieuw in gebruik wordt genomen. Ervan uitgaande dat de gasprijzen na de liberalisering van de energiemarkten in Europa zullen dalen, is Ispat vol vertrouwen over de levensvatbaarheid van de fabriek op de lange termijn.

([23]) The Economics of Iron Ore, Fourth Edition 2000 (Roskill).

tempo lager zal zijn, omdat de productie van staal waarbij niet ijzererts maar schroot als grondstof wordt gebruikt, naar verwachting sneller zal toenemen dan de productie van staal via het hoogovenproces. Aan de andere kant wordt verwacht dat de internationale handel in ijzererts sneller zal groeien dan de wereldijzerertsproductie, omdat de groei van de staalproductie voor een groot deel zal plaatsvinden in landen die ijzererts importeren.

Verbruik van ijzererts in de Europese Unie

(76) Zoals hierboven is aangegeven, zijn de staalfabrikanten in de Europese Unie tegenwoordig bijna geheel afhankelijk van ijzererts van overzee. De West-Europese staalfabrikanten importeren allemaal grote hoeveelheden ijzererts van een verscheidenheid aan bronnen buiten de Europese Unie, voornamelijk Brazilië (verreweg de grootste exporteur van ijzererts naar Europa), Australië, Canada en Mauritanië. Onderstaande tabel bevat een kleine hoeveelheid consumptie die niet is geïmporteerd (voornamelijk zo'n 5 miljoen ton in Zweden geproduceerd ijzererts dat in het binnenland wordt verbruikt).

	Fijn erts	Klompen	Pellets	Totaal
1998	95,0	18,3	34,9	148,2
1999	83,1	17,1	32,8	133,0
2000	88,6	19,6	35,7	143,9

Schattingen van partijen en cijfers van Unctad.

Beperkte wijziging in de ijzerertsmix

(77) IJzererts kan niet worden beschouwd als een typische grondstof. Zoals partijen tijdens de procedure hebben verklaard en zoals hierboven is beschreven, hebben producten uit verschillende regio's zeer gedifferentieerde intrinsieke metallurgische eigenschappen, en zijn klanten behoudend in hun koopgedrag. Zoals hierboven is aangegeven, wordt de vraag naar ijzererts van individuele afnemers bepaald door de specifieke lading die deze gebruiken. De samenstelling van de lading bepaalt het relatieve aandeel van fijn erts (voor het maken van sinter), ertsklompen en pellets dat is vereist, alsook de kwaliteit (en dus de geografische herkomst) van elk type erts. Aangezien de afnemers doorgaans diverse soorten fijn erts mengen, teneinde de gewenste toevoerparameters te verkrijgen (ijzergehalte, LOI, mate van onzuiverheden, enz.), bepaalt de lading ook het relatieve aandeel van elke kwaliteit erts (en dus de herkomst ervan).

(78) De door partijen verstrekte gegevens en de resultaten van het onderzoek van de Commissie wijzen erop dat afnemers niet snel bereid zijn om de samenstelling van hun lading te veranderen, en dat ook zelden doen. Meer in het bijzonder verklaren partijen dat Europese hoogovens door de injectie van grote hoeveelheden poederkool en gebruikmaking van geringe hoeveelheden cokes, een hoge productiviteit hebben. Deze condities kunnen alleen worden bereikt en gehandhaafd indien alle toevoerparameters zo constant mogelijk worden gehouden. Deze noodzaak van stabiele bedrijfsomstandigheden beperkt de mogelijkheden van de afnemer om op korte termijn op andere toevoermaterialen over te schakelen en verklaart ook waarom voor de levering van ijzererts van oudsher meerjarige contracten worden gesloten.

(79) Dit verschijnsel werkt op twee niveaus. Allereerst beperkt het de mogelijkheid van de afnemers om te wisselen tussen sinter, klompen en pellets. Maar het effect ervan doet zich ook binnen de afzonderlijke vormen van ijzererts (klompen, pellets en fijn erts) voelen, doordat het de afnemers in de mogelijkheden beperkt om te wisselen tussen producten van verschillende herkomst en kwaliteit. Het onderzoek van de Commissie bevestigt dit verschijnsel. Het blijkt met name dat staalfabrieken gebaseerd op hoogovens het relatieve aandeel van sinter, klompen en pellets doorgaans niet belangrijk wijzigen (gemiddeld met niet meer dan 3-5 %). Bovendien zijn sommige afnemers weliswaar van de ene op de andere kwaliteit fijn erts overgeschakeld (bijv. van Australisch op Braziliaans fijn erts), maar lijkt de meeste concurrentie toch plaats te vinden tussen ertsen van dezelfde kwaliteit (en dus vaak afkomstig uit dezelfde regio).

(80) Partijen benadrukken dat de mogelijkheden van de koper met betrekking tot fijn erts toenemen als al het fijne erts dat voor de productie van sinter is bedoeld, net vóór de productie van het agglomeraat in de staalfabriek zelf wordt gemengd. In die situatie kunnen componenten van het mengsel worden verwisseld, verwijderd of toegevoegd, mits de totale chemische samenstelling en het metallurgisch gedrag van het agglomeraat stabiel blijven. Zij geven echter toe dat er onder kopers een trend bestaat om het aantal mengcomponenten te verminderen, om op transport-, handling- en voorraadkosten te besparen, met als gevolg dat de koper nog minder mogelijkheden heeft om op korte termijn van leverancier te veranderen.

(81) Wat de productie van staal in een elektrovlamboogoven betreft, kan behalve ruwijzer en schroot ook „Direct Reduction Iron" (DRI) als vulling worden gebruikt. DRI wordt in een DR-oven geproduceerd, met DR-ijzererts als grondstof. De ertsen komen hoofdzakelijk in twee vormen: DR-pellets en DR-klompen. Afhankelijk van het type DR-oven is de onderlinge substitueerbaarheid van DR-klompen en DR-pellets aan technische beperkingen onderhevig, in de zin dat klompen wel door pellets kun-

nen worden vervangen, maar pellets niet volledig door klompen (omdat de lading maar voor 20 % tot 40 % uit klompen kan bestaan).

C. **Concentratie en joint ventures**

Concentratie in de ijzererts- en staalindustrie

(82) De eigendomsstructuur van de ijzerertssector is de laatste paar jaar in snel tempo ingrijpend veranderd: door concentraties is de markt nu in handen van een betrekkelijk klein aantal ondernemingen. In 2000 en 2001 is de productiecapaciteit zelfs nog meer geconcentreerd, vooral door de aankoop van de Australische mijnonderneming North Ltd. door Rio Tinto (2000) en de reeks van verwervingen van CVRD van andere Braziliaanse mijnondernemingen ([24]). Bezorgdheid over de productiekosten is één van de belangrijkste drijfveren voor de huidige fusiegolf. Het overgrote deel van 's werelds internationaal verhandelde ijzererts is nu geconcentreerd in de handen van drie ondernemingen: CVRD, Rio Tinto en BHP. Volgens industrieanalist Roskill Information Services Ltd. zal deze consolidatie het verbruikers in de regel moeilijker maken om via onderhandelingen tot prijskortingen te komen ([25]).

(83) Het eigenaarschap in de staalindustrie is beduidend minder geconsolideerd dan in de ijzerertsindustrie. Desalniettemin streven ook de Europese staalproducenten de laatste tijd naar snelle consolidatie: Thyssen en Krupp fuseerden in 1997 tot Thyssen Krupp Stahl (16,1 miljoen ton staalproductie in 1999); British Steel en Hoogovens fuseerden in 1999 tot Corus (21,3 miljoen ton); Arbed verwierf in 1997 35 % van Aceralia; Usinor verwierf in 1998 een 53 %-aandeel in Cockerill Sambre; en dit jaar meldden Arbed/Aceralia en Usinor (respectievelijk de op twee en drie na grootste staalfabrikant) hun voornemen aan om te willen fuseren, waardoor het grootste staalbedrijf ter wereld zou ontstaan, met een productiecapaciteit van 46 miljoen ton.

(84) De aanmeldende partijen schatten dat Usinor, Arbed, Aceralia, Cockerill Sambre en hun Europese dochterondernemingen in 1999 gezamenlijk 35 tot 40 miljoen ton ijzererts verbruikten, of ruwweg 9 % van de overzeese importen in de wereld. Corus (inclusief Hoogovens) verbruikte 25 tot 27 miljoen ton ijzererts, of ruwweg 6 % van de overzeese importen in de wereld, en Thyssen Krupp en het in Italië gevestigde Riva waren elk goed voor 13 miljoen ton ijzererts, of ruwweg 3 % van de overzeese importen in de wereld.

([24]) CVRD heeft zijn productiecapaciteit de laatste paar jaar of zo al aanzienlijk uitgebreid: het heeft de Braziliaanse ondernemingen Ferteco, Socoimex en Samitri verworven alsook een 50 %-aandeel in Samarco.

([25]) The Economics of Iron Ore, Fourth Edition (2000).

(85) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar stellen partijen dat de mate van consolidatie in de staalindustrie omvangrijker is dan door de Commissie beschreven. Zij menen met name dat, indien de Japanse staalfabrieken als één inkoopblok worden gezien, na de fusie van Usinor/Arbed/Aceralia 67 % van het overzeese ijzererts zal worden ingekocht door de zes grootste afnemers. De Commissie deelt deze opvatting niet. […]*

Productie-joint-ventures (zowel horizontaal als verticaal)

(86) In de mijnbouwsector bestaan een aantal („horizontale") joint ventures, vooral tussen CVRD en BHP, die elk een 50 %-aandeel in de Braziliaanse pelletproducent Samarco hebben. Mitsui heeft een aanzienlijk minderheidsaandeel (33 %) in de belangrijke Australische mijn Robe River, waarin Rio Tinto eveneens aandelen heeft. Mitsui heeft verder ook belangen in de Yandi-, Goldworthy- en Mount Newman-mijn (7 % elk), samen met de controlerende aandeelhouder BHP.

(87) Er bestaan ook een aantal („verticale") productie-jointventures tussen ijzerertsproducenten en staalfabrikanten, zoals de joint ventures Robe River, Mount Newman, Goldworthy en Yandi.

(88) Bovendien hebben sommige staalfabrikanten eigen ijzerertsmijnen of hebben zij een minderheidsaandeel in dergelijke mijnen verworven, gekoppeld aan een lange-termijnverkoopovereenkomst voor de hele of een deel van de productie. Deze trend is recentelijk wat omgebogen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de verkoop door Thyssen Krupp van Ferteco. In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar zeggen partijen dat dit aangeeft dat de staalfabrikanten weinig bezorgd zijn voor „uitbuiting" door de ijzerertsproducenten. Naar het oordeel van de Commissie is dit argument buitengewoon speculatief. Er kunnen tal van redenen zijn waarom staalfabrikanten hun belangen in ijzererts verkopen, zoals de noodzaak om kapitaal te verwerven voor investeringen in kernactiviteiten, en/of het feit dat de desbetreffende ijzerertsproducent geen belangrijke leverancier meer voor het bedrijf is. Bovendien kunnen de desbetreffende staalfabrikanten een eventueel risico van „uitbuiting" door de koper van het af te stoten ijzererts-belang compenseren door ofwel een (hogere) koopprijs te vragen die een afspiegeling vormt van toekomstige prijsverwachtingen, of door het sluiten van een lange-termijncontract met de verwerver van het belang.

(89) Staalfabrikanten hebben in toenemende mate ook in pelletfabrieken geïnvesteerd, zowel als meerderheids- als als minderheidsaandeelhouder. Nippon Steel, Posco Pohang Iron & Steel Co. Ltd, het Italiaanse Riva en het in Spanje gevestigde Aceralia, bijvoorbeeld, hebben aanzienlijke minderheidsaandelen in vier pelletfabrieken van CVRD.

D. **IJzerertsprijzen: contracten en prijsonderhandelingen**

(90) De leveringscontracten tussen producenten en verbruikers van ijzererts hebben de afgelopen dertig jaar een steeds kortere looptijd gekregen. Tegenwoordig hebben de meeste contracten een looptijd van drie tot vijf jaar, vergeleken met tien jaar in de jaren 1970. Contracten tussen ijzerertsproducenten en Japanse staalfabrikanten hebben in de regel een langere looptijd dan die tussen ijzerertsproducenten en Europese staalfabrikanten.

Benchmark-prijzen

(91) Hoewel een contract een looptijd van meerdere jaren kan hebben, worden de prijzen jaarlijks herzien, waarbij men zich laat leiden door de resultaten van de prijsonderhandelingen die aan het begin van elk jaar in West-Europa en Oost-Azië (Japan) worden gehouden. Doelstelling van deze onderhandelingen is het vaststellen van referentieprijzen (de zogeheten „benchmark-prijzen") voor respectievelijk klompen, fijn erts (voor sinter) en pellets, in elk van de twee afzetgebieden.

(92) De onderhandelingen worden gevoerd door de grote ijzererts- en staalproducenten en vinden plaats tijdens een reeks van bijeenkomsten die normaal gesproken aan het einde van het voorgaande jaar beginnen en verscheidene maanden duren. De onderhandelingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de stand van zaken met betrekking tot vraag en aanbod, de financiële situatie van ijzerertsproducenten en staalfabrikanten, alsook de lange-termijnbehoeften van beide industrieën zoals die door de onderhandelingspartners worden ingeschat.

(93) Op een gegeven moment tijdens het onderhandelingsseizoen zal één van de staalfabrikanten met één van de ijzerertsproducenten tot een overeenkomst komen over een procentuele verandering naar boven of beneden de fob-prijs die de desbetreffende producent voor fijn erts vraagt. Deze procentuele verandering wordt dan openbaar gemaakt aan de andere leveranciers en verbruikers van ijzererts en bepaalt op die manier de nieuwe benchmark-prijs voor fijn erts. Onderstaande tabel laat zien dat de overeengekomen prijsverandering normaal gesproken zowel in Oost-Azië als West-Europa wordt overgenomen.

Veranderingen van de eerste prijsstellers in Japan en Europa

(in %)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Japan	Verandering	15,96	7,95	– 4,90	– 13,47	– 9,50	5,80	6,00	– 1,94	2,82	– 9,20	4,35	4,31
	Prijssteller	HSY ([26])	HSY	HSY	HSY	HSY	BHP	BHP	BHP	BHP	HSY	RR	HSY
Europa	Verandering	15,96	7,93	– 4,90	– 11,00	– 9,50	5,80	6,00	1,10	2,82	– 11,00	4,35	4,31
	Prijssteller	CVRD	CVRD	CVRD	SNIM	CVRD	SNIM	CVRD	HSY	CVRD	CVRD	SNIM	CVRD

Bron: Het Tex-rapport en cijfers van partijen.

(94) Normaal gesproken wordt eerst de nieuwe benchmark-prijs voor fijn erts bepaald, vooral vanwege de lagere prijzen en grotere hoeveelheden die bij transacties met fijn erts zijn gemoeid. Zodra de jaarlijkse prijsverandering voor fijn erts is vastgesteld, wordt begonnen met de onderhandelingen over de jaarlijkse prijsveranderingen voor respectievelijk ertsklompen en pellets. Volgens partijen wordt de benchmark-prijs voor ertsklompen van oudsher overeengekomen tussen Japanse staalfabrikanten en Australische leveranciers, terwijl over de benchmark-prijs voor pellets steeds in West-Europa wordt onderhandeld. Dit verschijnsel weerspiegelt het verschil dat er tussen die regio's bestaat in het gebruiksniveau van pellets en klompen. De laatste jaren zijn de eerste contracten doorgaans tussen Australische mijnondernemingen en Japanse staalfabrikanten gesloten, die gewoonlijk in Europa als benchmark zijn gebruikt ([27]).

([26]) HSY = Hammersley, een dochteronderneming van Rio Tinto;
RR = Robe River, eveneens een dochteronderneming van Rio Tinto.

([27]) In 2000 werd deze trend doorbroken: degenen die dat jaar als eersten overeenstemming over de prijs bereikten, waren de Mauritiaanse ijzerertsproducent SNIM en het Europese staalbedrijf Usinor.

(95) Het onderhandelingsproces is tamelijk doorzichtig. De opvattingen van leveranciers en afnemers over de ontwikkeling van vraag en aanbod en over wat op basis daarvan als een „redelijke" prijsbeweging moet worden gezien, worden in de pers ruim bekendgemaakt. Vakbladen ([28]) doen regelmatig verslag over de voortgang van de besprekingen, vertellen wie met wie heeft onderhandeld, en speculeren over de inhoud van de besprekingen.

Uiteindelijke prijzen

(96) Na het bepalen van de benchmark- (of „referentie")prijzen, beginnen de individuele onderhandelingen tussen producenten en afnemers over de uiteindelijke prijzen. […]*

V. **OMSCHRIJVING VAN DE PRODUCTMARKT**

(97) Zoals hierboven is aangegeven, is ijzererts een grondstof die bijna uitsluitend aan de geïntregreerde staalindustrie wordt verkocht. Staalfabrikanten die gebruikmaken van oxystaalovens krijgen het erts in drie vormen aangeleverd: fijn erts (voor sinter), klompen en pellets.

(98) De staalfabrikanten storten een individueel samengestelde lading van sinter, klompen en pellets in hun hoogovens voor het produceren van ruwijzer, dat vervolgens in staal kan worden omgezet. Volgens partijen bestaat de lading in West-Europese hoogovens voor ongeveer 60 % uit fijn erts, 20 % uit ertsklompen en 20 % uit pellets, maar varieert dit van fabriek tot fabriek. Terwijl ertsklompen rechtstreeks als voeding voor een hoogoven kunnen worden gebruikt, zijn fijnertskorrels te klein voor direct gebruik en moeten eerst tot sinter worden verwerkt. Dit gebeurt in sinterfabrieken, die bijna altijd door het staalbedrijf zelf worden geëxploiteerd. Superfijn erts moet eerst tot pellets worden verwerkt alvorens het aan de oven kan worden toegevoerd. Dit gebeurt in pelletfabrieken, die gewoonlijk door het mijnbouwbedrijf worden geëxploiteerd.

(99) De aanmeldende partijen stellen dat er één relevante productmarkt is, die alle leveringen van ijzererts omvat, en dat er dus geen onderscheiden markten zijn voor de drie verschillende vormen waarin ijzererts wordt aangeleverd (fijn erts, pellets en klompen). Zij stellen dat de verschillende vormen van ijzererts in hoge mate substitueerbaar zijn, omdat de verbruikers in belangrijke mate kunnen wisselen tussen de drie vormen. De prijsbewegingen verlopen in het algemeen synchroon, hoewel de absolute niveaus onderling aanzienlijke verschillen laten zien, wat een gevolg is van het feit dat de producten op verschillende manieren worden verwerkt.

(100) Op basis van de (bijna unanieme) opvattingen zoals die door afnemers van ijzererts in de loop van het marktonderzoek van de Commissie kenbaar zijn gemaakt, concludeert de Commissie dat elk van de drie vormen van ijzererts een onderscheiden productmarkt vormt, waarbij de drie producten onderling slechts beperkt substitueerbaar zijn.

A. **Substitutie aan de vraagzijde**

Technische belemmeringen voor het wisselen tussen vormen van ijzererts

(101) De drie verschillende vormen waarin ijzererts wordt aangeleverd, zijn vanuit het oogpunt van de vraagzijde niet in belangrijke mate substitueerbaar. Zoals hierboven is aangegeven, kunnen hoogovens alleen op een hoog productiviteitsniveau functioneren indien alle toevoerparameters zo constant mogelijk worden gehouden. Deze noodzaak van stabiele bedrijfsomstandigheden beperkt de mogelijkheden van de afnemer om op korte termijn op andere toevoermaterialen over te schakelen en verklaart ook waarom voor de levering van ijzererts gewoonlijk meerjarige contracten worden gesloten.

(102) Volgens partijen doen grote veranderingen zich in de regel voor wanneer deze door operationele vereisten worden gedicteerd (het opnieuw bekleden van de binnenkant van een hoogoven of de sluiting van een sinterfabriek), of wanneer de ijzerertsleverancier een nieuw product levert als vervanging van een product dat niet langer beschikbaar is. Aan dergelijke veranderingen gaat een uitgebreide testperiode vooraf. Het begint met laboratorium- en pilotproeven, gevolgd door „full-scale" tests die ten minste een aantal weken duren. Deze praktische belemmeringen beperken de mogelijkheden voor enigerlei belangrijke korte-termijnverandering in de levering van ijzererts.

(103) De uitkomsten van het onderzoek van de Commissie bevestigen de zeer beperkte substitueerbaarheid van de verschillende vormen van ijzererts. Meer in het bijzonder heeft een overgrote meerderheid van de staalfabrikanten aangegeven dat zij afkerig zijn van belangrijke wijzigingen in de samenstelling van de lading die in de hoogoven wordt gestort. Ook hebben verscheidene afnemers aangegeven dat het verscheidene jaren kan duren voordat het relatieve aandeel van sinter, klompen en pellets in de lading sterk is gewijzigd, en dat dit in bepaalde gevallen miljoenen euro aan investeringen kan kosten.

Economische belemmeringen voor het wisselen tussen vormen van ijzererts

(104) De uitkomsten van het onderzoek van de Commissie wijzen ook op het bestaan van aanzienlijke economische belemmeringen voor het wisselen tussen fijn erts, ertsklompen en pellets. De drie producttypen verschillen onderling aanzienlijk in prijs: fijn erts kost doorgaans rond de 37 dollarcent per droge ton, cif, ertsklompen

([28]) Voornamelijk Tex Report & Metal Bulletin.

rond de 45 dollarcent per droge ton en pellets rond de 65 dollarcent per droge ton ([29]), wat neerkomt op een verschil van 22 % tussen fijn erts en klompen en van 76 % tussen fijn erts en pellets. Zelfs wanneer een staalbedrijf over een eigen pelletfabriek beschikt (wat doorgaans niet het geval is), dan nog is fijn erts de goedkoopste optie.

Geen prijsverlagend effect van fijn erts met betrekking tot prijzen van klompen en pellets

(105) Een overgrote meerderheid van de afnemers heeft aangegeven dat een staalfabriek maar beperkte mogelijkheden heeft om meer of minder sinter te gaan gebruiken ten koste c.q. ten voordele van ertsklompen en/of pellets, omdat staalfabrieken in de regel een zo groot mogelijk gebruik maken van sinter. Aangezien fijn erts verreweg de goedkoopste vorm van ijzererts is en sinterfabrieken, geëxploiteerd door staalbedrijven, hoge vaste kosten en lage marginale kosten hebben, laten staalbedrijven hun sinterfabrieken gewoonlijk op volle kracht draaien. Gezien het feit dat een staalbedrijf zich bij de uitbreiding van sintercapaciteit voor significante hindernissen ziet gesteld, zullen noch klompen noch pellets de prijs van en vraag naar fijn erts voor het maken van sinter in belangrijke mate in neerwaartse richting kunnen beïnvloeden.

(106) De prijs van fijn erts heeft op zijn beurt een gering prijsverlagend effect op de prijzen van klompen en pellets. In tegenstelling tot hetgeen partijen beweren, verklaarde een overgrote meerderheid van de afnemers dat staalfabrieken hun sintercapaciteit niet op korte of middellange termijn kunnen vergroten, vanwege de aanzienlijke investeringen die daarmee zijn gemoeid en op grond van milieuoverwegingen.

(107) Meer in het bijzonder is uitbreiding van de capaciteit van sinterfabrieken geen rendabele optie. In Europa worden ten minste al twintig jaar geen nieuwe sinterfabrieken meer gebouwd, wat erop duidt dat het maximumpercentage sinter in het mengsel waarschijnlijk al is bereikt en dat het opstarten van een geheel nieuwe fabriek (die waarschijnlijk niet op volle capaciteit zou kunnen draaien) niet rendabel zou zijn. Een beperkte uitbreiding van de capaciteit van bestaande fabrieken is in theorie mogelijk, maar de extra productie van sinter zou onvoldoende zijn om de prijzen van klompen en pellets te beïnvloeden. Bovendien zou de capaciteitsuitbreiding mogelijk niet lonend zijn, gezien de buitengewone hoge kosten die de noodzakelijke stillegging van de hoogoven en de daaropvolgende verstoring van de staalproductie met zich mee zouden brengen. In Europa zouden staalfabrieken zich ook voor moeilijkheden in verband met regelgeving gesteld zien, vanwege het vrijkomen van giftige gassen bij de productie van sinter. Capaciteitsuitbreiding door het toevoeren van verder verwerkte, meer productieve voeding aan de sinteroven zou op zijn beurt extra kosten met zich meebrengen, wat het economische voordeel van fijn erts zou verminderen. Hoe dan ook, het daarmee verkregen extra aandeel (ongeveer 5 %) zou evenmin voldoende zijn voor het uitoefenen van een prijsverlagend effect.

(108) Tevens moet worden opgemerkt dat klompen en pellets van hoge kwaliteit, in tegenstelling tot fijn erts, ook voor de productie van DRI worden gebruikt. Volgens presentaties van J.P. Morgan en CVRD in november 2000 ([30]) zal de vraag naar pellets in de toekomst waarschijnlijk in belangrijke mate voortkomen uit de verwachte groei van de productie van DRI. Daarmee zullen de concurrentievoorwaarden voor pellets en fijn erts (dat alleen in hoogovens wordt gebruikt) zich nog meer van elkaar gaan onderscheiden.

Geen prijsverlagende effecten tussen klompen en pellets

(109) Uit de resultaten van het onderzoek van de Commissie komt tevens naar voren dat ook klompen en pellets maar in beperkte mate onderling substitueerbaar zijn. Volgens de overgrote meerderheid van de afnemers kopen staalfabrieken klompen en pellets in om in de rest van hun behoefte te voorzien, waarbij zij streven naar een maximaal gebruik van klompen, die ongeveer 40 % goedkoper zijn dan pellets. Klompen kunnen echter niet onbeperkt worden gebruikt: het is een natuurproduct, met een variabele kwaliteit, dat om die reden geen groot aandeel in de totale ijzererts-mix mag hebben, omdat de belangrijkste voorwaarde voor een goede staalproductie een consistente toevoer is. Bovendien valt een gedeelte van de klompen in de hoogoven tot fijn erts uiteen, waardoor de noodzakelijke luchttoevoer wordt geblokkeerd. Het gebruik van klompen in een hoogoven vergroot derhalve het risico van productiviteitsvermindering.

([29]) Gemiddelde prijs voor overzeese verkopen naar West-Europa, volgens het antwoord van partijen op vraag 4 van de vragenlijst van 15 juni; de cif-prijs is in dit verband (substitueerbaarheid aan de vraagzijde) het belangrijkste, omdat deze een beeld geeft van de horizon van de afnemers.

([30]) Latin American Equity Conference.

(110) Ook het vergroten van de verhouding van pellets tot klompen is maar in zeer beperkte mate mogelijk. Vanwege de hoge prijs van pellets — de duurste maar ook de meest productieve optie — zou de belangrijkste reden voor het gebruiken van meer pellets zijn, het vergroten van de productie van de hoogoven in tijden van grote vraag (wanneer hogere productiekosten aan de klanten kunnen worden doorberekend). Vandaar dat pellets in het algemeen worden gezien als een „bufferproduct", behalve natuurlijk in gebieden waar op grond van de geologische eigenschappen van de binnenlandse ijzerertsmijnen, geen ander product beschikbaar is (zoals Noord-Amerika).

Conclusie

(111) Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat uit het oogpunt van de vraagzijde fijn erts (voor het maken van sinter), klompen en pellets elk een afzonderlijke productmarkt vormen. De overgrote meerderheid van de afnemers heeft aangegeven dat zij het relatieve aandeel van sinter, klompen en pellets in de lading, in het geval dat de prijs van één van de drie in verhouding tot de andere twee met 5-10 % zou stijgen, niet zou veranderen ([31]). De reden hiervoor is dat i) afnemers niet graag de samenstelling van hun lading veranderen; ii) afnemers de vraag naar fijn erts niet aanzienlijk kunnen vergroten, omdat hun sinterfabrieken al nagenoeg op volle kracht draaien en zij hun capaciteit niet op korte tot middellange termijn kunnen uitbreiden; iii) afnemers het relatieve aandeel van klompen niet belangrijk kunnen vergroten, omdat zij al streven naar een zo groot mogelijk gebruik ervan en omdat klompen maar beperkt leverbaar zijn, en iv) pellets aanzienlijk duurder zijn dan de andere vormen van ijzererts, waardoor afnemers deze gebruiken als „bufferproduct" en de vraag naar pellets niet zouden vergroten als zij de gewenste hoeveelheid staal met alleen maar sinter en klompen zouden kunnen produceren.

(112) Dit betekent niet dat afnemers nooit de samenstelling van hun lading zouden veranderen. Zo blijkt met name dat afnemers soms meer of minder pellets dan normaal gebruiken. Blijkens het onderzoek van de Commissie is de omvang van dergelijke veranderingen echter beperkt, omdat het relatieve aandeel van de onderscheiden ijzerertsproducten in de individuele lading slechts een beperkte variatie toelaat (gewoonlijk 3-5 %), tenminste op de korte en middellange termijn. Bovendien blijken deze veranderingen zelden het gevolg te zijn van concurrentie tussen de verschillende ijzerertsleveranciers. Vaker liggen hier exogene overwegingen aan ten grondslag, zoals de ontwikkeling van de vraag naar staal. Zo kan bijvoorbeeld in perioden waarin de vraag naar staal groot is, de sintercapaciteit van een staalfabriek onvoldoende zijn om aan de productiebehoeften te voldoen. In dergelijke gevallen ziet een staalfabriek zich mogelijk genoodzaakt om de duurdere pellets in te kopen om aan de vraag te kunnen voldoen.

(113) Zoals partijen aangeven, wordt de bekwaamheid van een koper derhalve niet bepaald door zijn vaardigheid om op basis van prijsoverwegingen zijn orders bij de ene of de andere leverancier te plaatsen. Een bekwame koper is daarentegen een koper die maximaal van zijn bestaande leveranciers weet te profiteren, in termen van leveringstijd, kwaliteit en homogeniteit van het product, en prijs.

B. **Substitutie aan de aanbodzijde**

(114) Fijn erts, pellets en klompen zijn doorgaans vanuit het oogpunt van de aanbodzijde niet substitueerbaar. IJzerertsmijnen produceren zowel klompen als fijn erts (waarvan een deel aan staalfabrieken wordt verkocht voor het maken van sinter, en een deel door de mijn tot pellets wordt verwerkt). De verhouding waarin fijn erts en ertsklompen worden geproduceerd, wordt echter bepaald door de geologische eigenschappen van de ijzerertsafzettingen in de desbetreffende mijn. Mijnen in Australië, India en Zuid-Afrika, bijvoorbeeld, produceren naar verhouding meer klompen dan mijnen in Brazilië en Venezuela. Mijnen die erts met een laag ijzergehalte produceren, zoals die in de Verenigde Staten, Canada en China, produceren weinig of geen verkoopbare ertsklompen.

(115) Fijn erts kan niet tot klompen worden verwerkt. Hoewel het theoretisch mogelijk is om klompen tot fijn erts te verwerken, is dit in economisch opzicht weinig zinvol, omdat klompen een hogere waarde hebben. Ook is het theoretisch mogelijk om klompen te vermalen en er zo grondstof voor pelletfabrieken van te maken, maar blijkens het onderzoek van de Commissie zou dit niet rendabel zijn.

([31]) Partijen zijn het oneens met deze conclusie. De Commissie heeft naar hun mening onvoldoende het „permanente" karakter van de prijsstijging aangegeven. Omdat prijzen op jaarbasis worden vastgesteld, is het echter duidelijk dat als de Commissie spreekt over een prijsstijging deze ten minste voor één jaar geldt. Zoals NERA aangeeft, „wordt bij de beoordeling van een fusie uit het oogpunt van de mededinging in de regel uitgegaan van een periode van één en in sommige gevallen twee jaar. Gezien het feit dat de mogelijkheid (die een staalfabrikant heeft) om gedurende deze tijdsperiode om te schakelen bijzonder geschikt is voor het beoordelen van de mededinging in de ijzerertsindustrie, aangezien de meeste mededinging in deze industrie op jaarbasis plaatsvindt". Tot slot beweren partijen dat het overschakelen op een andere vorm van ijzererts in een beperkte tijdsperiode kan gebeuren. Het valt moeilijk te begrijpen waarom afnemers alleen op de lange termijn op een prijsstijging zouden reageren, als — zoals partijen beweren — zij binnen een paar maanden kunnen overschakelen van de ene op de andere vorm van ijzererts.

(116) De mogelijkheid om fijn erts tot pellets te verwerken, wordt beperkt door het feit dat daarvoor een pelletfabriek moet worden gebouwd. Het bouwen van een pelletfabriek is een grote investering, die alleen gerechtvaardigd is voor mijnen waarvan de productie voor een belangrijk percentage uit fijn erts bestaat dat geschikt is om tot grondstof voor dergelijke fabrieken te worden verwerkt. Het meeste Australisch erts, bijvoorbeeld, is dat niet, waardoor het momenteel niet rendabel is om daarvan pellets te maken.

C. **Prijsverschillen**

(117) Zoals hierboven is aangegeven, verschillen de drie producttypen aanzienlijk in prijs: fijn erts kost doorgaans rond de 37 dollarcent per droge ton, cif, klompen rond de 45 dollarcent en pellets rond de 65 dollarcent ([32]). Dit komt neer op een verschil van 22 % tussen fijn erts en klompen en van 76 % tussen fijn erts en pellets.

(118) Partijen voeren aan dat deze verschillen niet duiden op het bestaan van verschillende productmarkten, maar een afspiegeling vormen van de verschillende gebruikswaarde van elke vorm van ijzererts. Dit wordt niet bevestigd door de ontwikkeling van de prijzen en de afzet. Ten eerste vertonen de benchmark-prijzen voor fijn erts, klompen en pellets onderling een ietwat verschillend verloop, zoals onderstaande tabel laat zien. Dit duidt erop dat de vraag- en aanbodomstandigheden voor elke vorm van ijzererts anders zijn en dat fijn erts, klompen en pellets derhalve onderscheiden productmarkten vormen.

Veranderingen in de benchmark-prijzen van fijn erts, klompen en pellets in Europa

(in %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fijn erts	5,8	6,0	+ 1,1	2,8	– 11,0	4,3	4,3
Klompen	7,9	5,0	0	2,9	– 11,0	5,8	3,2
Pellets	12,6	7,5	– 1,0	2,8	– 12,5	6,0	1,7

(119) Het feit dat er tussen de ontwikkeling van deze prijzen een grote correlatie bestaat, doet niets af aan deze conclusie. Ten eerste is het niet vreemd dat er een correlatie bestaat, omdat de verschillende producten vaak in dezelfde mijngebieden en met hetzelfde materieel worden geproduceerd. De productiekosten zijn dus voor een groot deel gelijk. Ten tweede […]* en ten derde gebeurt de distributie van de verkopen niet zoals verwacht zou mogen worden indien de drie vormen van ijzererts onderling volledig substitueerbaar waren. Een voorbeeld: terwijl fijn erts, pellets en klompen in 1999 in essentie hetzelfde prijsverloop vertoonden (met een geringe extra prijsdaling voor pellets), volgde de overzeese afzet dat jaar een ander patroon: de vraag naar fijn erts en pellets was respectievelijk 6 % en 2 % lager dan in 1998, terwijl de vraag naar klompen met 11 % was toegenomen. Wanneer de drie vormen van ijzererts tot dezelfde productmarkt behoorden, zou men verwachten dat de vraag naar fijn erts, klompen en pellets hetzelfde verloop had gehad (met mogelijk een iets hogere vraag naar pellets dan naar de andere twee vormen van ijzererts), hetgeen duidelijk niet het geval was.

(120) Ten tweede heeft de overgrote meerderheid van de afnemers die in de loop van het marktonderzoek van de Commissie vragenlijsten hebben beantwoord, aangegeven dat wanneer één van de vormen van ijzererts met 5-10 % in prijs zou stijgen, dit niet tot gevolg zou hebben dat deze door een andere zou worden gesubstitueerd.

D. **Het antwoord van partijen**

(121) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar trekken partijen de bevindingen van de Commissie niet in twijfel. Wel betwisten zij de hierboven gegeven omschrijving van de productmarkt, omdat afnemers in belangrijke mate tussen de verschillende vormen van ijzererts zouden kunnen wisselen. Partijen beroepen zich hiervoor met name op de studie van hun economische consultant, waarin deze opvatting tot uitdrukking wordt gebracht.

(122) Ten eerste: de consultant meent dat ijzererts een homogeen product is en dat staalfabrieken met ladingen van heel verschillende samenstelling hetzelfde productieniveau kunnen bereiken. Volgens de consultant blijkt dit daaruit dat tussen staalfabrieken belangrijke verschillen bestaan in de samenstelling van de lading die zij gebruiken.

(123) De Commissie deelt deze mening niet. Uit het onderzoek van de Commissie komt duidelijk naar voren dat ijzererts geen normale grondstof is. Zoals hierboven is aangegeven, kunnen de fysieke en chemische eigenschappen van ijzerertsen die in verschillende mijngebie-

([32]) Gemiddelde prijs voor overzeese verkopen naar West-Europa, volgens het antwoord van partijen op vraag 4 van de vragenlijst van 15 juni; de cif-prijs is in dit verband (substitueerbaarheid aan vraagzijde) het belangrijkste, omdat deze een beeld geeft van de horizon van de afnemers.

den zijn geproduceerd, onderling zeer sterk verschillen, zowel wat ijzergehalte als onzuiverheden betreft. Hoewel producten van verschillende herkomst tot dezelfde productmarkt behoren, zijn er grenzen aan de onderlinge substitueerbaarheid van producten die in verschillende gebieden zijn gedolven. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt met name dat Australische en Braziliaanse leveranciers niet gemakkelijk marktaandeel van elkaar zouden kunnen veroveren, hoofdzakelijk door de verschillende eigenschappen van hun producten.

(124) Daarnaast is de Commissie het oneens met de bewering van de consultant dat het feit dat er tussen staalfabrieken verschillen bestaan in de samenstelling van de lading die zij gebruiken, aantoont dat staalfabrieken tussen de verschillende producten kunnen wisselen. Zoals hierboven is aangegeven, wordt in elke fabriek gezocht naar de lading en procescondities die gezien de specifieke kenmerken en productie-eisen van de fabriek het meest optimaal zijn, zodat de verschillende procescondities die door de consultant zijn waargenomen, simpelweg een afspiegeling kunnen vormen van de (soms in hoge mate) uiteenlopende configuraties van de verschillende hoogovens. Hoewel elke staalfabriek in theorie een andere lading zou kunnen gebruiken dan die welke op dit moment wordt gebruikt, bewijst dit nog niet (en volgens het onderzoek van de Commissie is dit ook niet mogelijk) dat staalfabrieken de samenstelling van hun lading in de praktijk belangrijk kunnen wijzigen. Ten eerste is dit voor de manager van een hoogoven geen optie, op grond van de risico's die daarmee gepaard gaan en vanwege de hoge investeringskosten en de tijd die nodig is voor het uitvoeren van de noodzakelijke tests. Zoals partijen hebben aangegeven, zijn de klanten behoudend in hun koopgedrag en sommige staalbedrijven begrijpen de hoogoventechnologie niet helemaal. Ten tweede zouden de risico's misschien wel verminderd kunnen worden als de verandering die overwogen werd alleen maar betrekking had op het overschakelen van sinter naar pellets of omgekeerd, maar dan zouden er nog steeds grote economische belemmeringen zijn (zoals de veel hogere prijs van pellets dan wel de noodzaak om een sinterfabriek te bouwen). Het bovenstaande wordt verder nog bevestigd door het feit dat zelfs bij fabrieken die allemaal door dezelfde staalfabrikant worden geëxploiteerd, in verschillende hoogovens vaak verschillende ladingen worden gebruikt.

(125) Ten tweede: de consultant heeft ook geconstateerd dat zich „van het ene op het andere jaar belangrijke fluctuaties voordoen in het aandeel van fijn erts, klompen en pellets" alsook dat zich „van het ene op het andere jaar fluctuaties voordoen in de herkomst van de voorraden binnen de verschillende categorieën ijzererts" op het niveau van individuele staalfabrieken. Naar de mening van de consultant bevestigen deze gegevens, samen met een trend onder afnemers om de looptijd van hun leveringscontracten te verminderen, dat afnemers in staat zijn om tussen verschillende vormen van ijzererts te wisselen.

(126) De Commissie bestrijdt niet dat individuele hoogovens de samenstelling van hun lading onder bepaalde omstandigheden enigszins kunnen wijzigen. Zoals hierboven uitvoerig is beschreven, laten managers van hoogovens hun sinterfabrieken op volle capaciteit draaien, maken vervolgens zoveel mogelijk gebruik van klompen (onderhevig aan technische beperkingen), en vervullen dan de nog resterende behoefte met pellets. Het spreekt voor zich dat verschillende productie-eisen om een verschillende lading vragen. In tijden van grote vraag, bijvoorbeeld, zijn staalfabrieken genoodzaakt om het aandeel van pellets te verhogen (ondanks de hogere prijs van dat product), omdat zij het absolute volume van sinter op grond van capaciteitsbeperkingen niet kunnen verhogen en het aandeel van klompen een bepaalde technische limiet niet mag overschrijden. Een staalbedrijf gaf in dit verband aan dat „de vraag naar pellets rechtstreeks afhankelijk is van het capaciteitsniveau van de hoogoven. De sinterfabriek draait op volle capaciteit. Wanneer de staalproductie daalt, zal het eerst de vraag naar pellets afnemen (hogere prijs)". Afnemers zullen de samenstelling van hun lading eventueel ook veranderen wanneer een nieuwe kwaliteit ijzererts wordt geïntroduceerd en/of een bestaande mijn uitgeput raakt. In dergelijke gevallen zullen afnemers stap-voor-stap onderzoeken in welke mate zij de nieuwe kwaliteit ijzererts aan de lading kunnen toevoegen, door substitutie van de „oude" ertsen door de nieuwe kwaliteit ijzererts. Hoewel de substitutie in essentie beperkt is tot één enkele vorm van ijzererts, kan het gevolgen hebben voor de samenstelling van de lading, bijvoorbeeld doordat het de productiviteit van de sinterfabriek vergroot.

(127) De Commissie stelt echter dat deze veranderingen geen afbreuk doen aan haar conclusie dat afnemers de samenstelling van hun lading niet belangrijk zullen wijzigen als alleen de relatieve prijzen van de verschillende vormen van ijzererts veranderen. Zoals het onderzoek aantoont, zou men zich bij laatstgenoemde veranderingen, waarbij de lading en procescondities zouden worden gewijzigd, maar de productiviteitseisen onveranderd bleven, voor aanzienlijke belemmeringen zien gesteld. Zo zouden er zowel technische risico's zijn als obstakels van economische aard (maximumgebruik van sinterfabriek en veel goedkopere prijs van fijn erts in verhouding tot klompen, die weer stukken goedkoper zijn dan pellets). In dit verband blijken fluctuaties in de relatieve prijs in de ordegrootte van 5-10 % niet van invloed te zijn op de bedrijfshuishouding van een fabriek en brengen zij managers er niet toe om aanzienlijke risico's te nemen.

(128) Partijen betwisten ook dat het onderzoek van de Commissie het bestaan aantoont van aanzienlijke belemmeringen voor het overschakelen van de ene vorm van ijzererts op de andere. Meer in het bijzonder hebben partijen citaten van afnemers voorgelegd die naar hun mening aantonen dat afnemers wel degelijk in staat zijn om tussen verschillende vormen van ijzererts te wisselen.

(129) De Commissie is van mening dat partijen bedoelde citaten verkeerd interpreteren. Ten eerste zijn sommige van

deze citaten volgens de Commissie niet doorslaggevend (zoals verklaringen van verscheidene afnemers betreffende het overschakelen op een andere kwaliteit binnen dezelfde vorm van ijzererts, of de verklaring van een afnemer die zegt dat op een andere vorm van ijzererts kan worden overgeschakeld als dit operationeel uitvoerbaar is) en ondersteunen veel citaten feitelijk de conclusies van de Commissie. Zo citeren partijen bijvoorbeeld een afnemer die zegt: „Wij zullen de mengverhouding van sinter, pellets en klompen niet veranderen. Mogelijk doen wij dat wel wanneer de sintermachine moet worden gerepareerd. Maar zelfs dan zouden wij het aandeel van sinter maar lichtelijk verminderen en het aandeel van pellets dienovereenkomstig laten stijgen. Maar een dergelijke reparatie gebeurt misschien eens in de zoveel jaar". Evenzo citeren partijen een staalfabriek die zegt dat „het percentage klompen om bedrijfstechnische redenen niet meer dan 20 mag zijn. Het percentage sinter en pellets is dus samen meer dan 80 %. Aangezien sinter voordeliger is dan pellets, wordt zoveel mogelijk sinter gebruikt. Pellets zijn een buffererts." Meer in het algemeen is duidelijk dat alleen het wisselen tussen pellets en fijn erts (voor sinter) een reële technische mogelijkheid is. Het wisselen tussen verschillende vormen van ijzererts stuit echter op aanzienlijke economische en bedrijfstechnische obstakels (zoals zeer hoge prijsverschillen en het feit dat sinterfabrieken al op volle capaciteit draaien).

(130) Daarnaast moet worden opgemerkt dat de meeste citaten die door partijen worden aangehaald, betrekking hebben op verklaringen over theoretische technische beperkingen voor het wisselen tussen vormen van ijzererts. Bij deze verklaringen is mogelijk geen rekening gehouden met capiciteitsbeperkingen van de sinterfabriek, beperkingen van bedrijfstechnische aard (het hoogovenproces moet stabiel zijn, wat slecht verenigbaar is met frequente veranderingen), logistieke overwegingen, contractuele overeenkomsten of economische belemmeringen, die op een andere plaats aan de orde komen. Partijen citeren bijvoorbeeld een Europese afnemer die zegt dat het mengsel in theorie 5-10 % zou kunnen worden veranderd. Verderop in zijn antwoord zegt diezelfde afnemer echter dat zijn sinterfabriek al op volle capaciteit draait en dat ook bij een fluctuatie van de relatieve prijzen van respectievelijk fijn erts, klompen en pellets, de respectieve aandelen van deze vormen van ijzererts in de lading niet zouden worden veranderd.

(131) De Commissie handhaaft derhalve haar standpunt dat — in het algemeen en alle relevante factoren in samenhang beschouwd — uit het onderzoek duidelijk naar voren komt dat elke vorm van ijzererts een relevante productmarkt vormt. Er moet met name aan worden herinnerd dat de afnemers quasi unaniem bevestigden dat zodra alle relevante componenten zijn samengevoegd, zij de aandelen van fijn erts, klompen en pellets niet zouden veranderen als één van deze vormen van ijzererts ten opzichte van de andere met 5-10 % in prijs zou stijgen.

(132) De Commissie merkt ook op dat partijen impliciet erkennen dat elke vorm van ijzererts een onderscheiden markt vormt, omdat zij in hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar toegeven dat de prijs van pellets (en in zekere mate de prijs van klompen) voor een bepaald jaar in verhouding tot het daaraan voorafgaande jaar iets kan stijgen wanneer de vraag naar pellets (of klompen) in dat jaar duidelijk hoger is, en derhalve voor die vorm van ijzererts tot een prijsstijging leidt. Wanneer alle vormen van ijzererts onderdeel uitmaakten van dezelfde markt, zou een hogere prijs voor een bepaalde vorm van ijzererts tot een lagere vraag daarnaar moeten leiden (en tot een hogere vraag naar de andere vormen). Daarnaast geeft de verklaring van partijen aan dat het wisselen tussen vormen van ijzererts niet economisch is. Als een hypothetische leverancier die met betrekking tot een bepaalde vorm van ijzererts (laten we zeggen: fijn erts) een machtspositie heeft, probeert om de prijs daarvan met 5-10 % te verhogen, en als we ervan uitgaan dat afnemers in voldoende mate op een andere vorm van ijzererts (laten we zeggen: pellets) kunnen overschakelen zodat de beoogde prijsstijging daardoor onrendabel wordt, dan zou de vraag naar die andere vorm als resultaat daarvan duidelijk toenemen. Volgens de verklaring van partijen zou deze toegenomen vraag de prijs van laatstgenoemde vorm (in het zojuist gegeven voorbeeld: pellets) doen stijgen. Dit lijkt des te aannemelijker omdat de producenten van overzees ijzererts maar een beperkte overcapaciteit hebben. Hieruit volgt dat de prikkel voor afnemers om over te schakelen naar een andere vorm van ijzererts klein zou zijn, omdat de overschakeling aanzienlijke economische, technische en logistieke moeilijkheden met zich mee zou brengen en desalniettemin tot hogere prijzen zou leiden.

E. **„Direct reduction"-ijzererts**

(133) Er wordt ook ijzererts verkocht dat geschikt is om in „direct reduction"-ijzer (DRI) te worden omgezet, dat op zijn beurt aan een elektrovlamboogoven kan worden toegevoerd voor de productie van staal. Dit DR-ijzererts wordt in drie vormen geleverd: DR-ertsklompen, DR-pellets en DR-fijnertskorrels (waaronder begrepen DR-fijnertskorrels voor de fabricage van pellets). Aangezien er in West-Europa geen vraag is naar DR-fijnertskorrels, al dan niet voor het maken van pellets, wordt dit product niet verder besproken en zal het aandachtspunt van de beschikking verder liggen bij DR-klompen en -pellets.

(134) Wat betreft de onderlinge substitueerbaarheid van enerzijds DR-klompen en -pellets en anderzijds klompen en pellets voor gebruik in een oxystaaloven, is sprake van eenzijdige substitutie: laatstgenoemde kunnen wel door eerstgenoemde worden vervangen maar niet omgekeerd,

hoofdzakelijk omdat DR-ijzererts een hoger ijzergehalte heeft en minder onzuiverheden bevat. Vanwege de hogere prijs van DR-ijzererts is de substitueerbaarheid van oxystaaloven-erts door DR-erts echter slechts van theoretisch belang.

(135) Partijen stellen dat DR-klompen geen afzonderlijke productmarkt vormen, omdat deze volledig door DR-pellets kunnen worden vervangen (voor de duidelijkheid: partijen erkennen dat DRI-klompen daarentegen geen substituut zijn voor DR-pellets). Volgens partijen moest in het verleden noodgedwongen gebruik worden gemaakt van DR-klompen, omdat pellets bij hoge temperaturen aan elkaar plakken (operators verhogen de temperatuur van de oven om de productiviteit te vergroten) en klompen dat voorkomen. Toepassing van een nieuwe technologie voor het coaten van pellets zou echter voorkomen dat deze aan elkaar plakken, waardoor klompen geen onmisbaar onderdeel meer zouden zijn van de lading. Partijen voeren derhalve aan dat indien DR-ijzererts van oxystaaloven-ijzererts moet worden gescheiden, er moet worden uitgegaan van twee markten: enerzijds een markt voor DR-pellets en anderzijds een markt voor DR-klompen en -pellets samen.

(136) De Commissie is het ermee eens dat technisch gezien DR-pellets DR-klompen volledig kunnen vervangen. Bovendien duidt het onderzoek erop dat de economische belemmeringen voor omschakeling in het DR-segment kleiner zijn dan in het oxystaaloven-segment. Zo verklaarde de enige West-Europese afnemer van DR-klompen en -pellets dat indien de prijzen voor klompen 5-10 % zouden stijgen terwijl de prijzen voor pellets gelijk bleven, klompen waarschijnlijk in belangrijke mate door pellets zouden worden vervangen. Alles bij elkaar genomen, lijkt er tussen DR-klompen en DR-pellets dus sprake te zijn van eenzijdige substitutie, in de zin dat DR-klompen (om technische redenen) slechts een bepaald aandeel van DR-pellets in de lading kunnen vervangen, maar dat omgekeerd DR-pellets DR-klompen wel volledig kunnen vervangen. Bij de beoordeling van het mededingingseffect van de transactie in het DR-segment moet derhalve worden uitgegaan van twee productmarkten: i) DR-pellets en ii) DR-ijzererts (klompen plus pellets).

(137) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar stellen partijen ook dat DR-ertsen geen relevante markt vormen, op grond van het feit dat DRI (resultaat van de directe reductie van DR-erts) door schroot of ruwijzer zou kunnen worden vervangen. Deze stelling blijkt bij nader onderzoek onhoudbaar. Partijen bestrijden niet dat alleen DR-erts geschikt is voor de productie van DRI. Hun argument luidt dat DRI, het product dat wordt aangeboden door de afnemers (en niet de producenten) van DR-ijzererts, kan worden vervangen door andere producten. Met andere woorden, partijen beweren dat DR-ertsen geen afzonderlijke productmarkt vormen, omdat DRI (het product dat het resultaat is van de verwerking van DR-ijzererts en voor verdere verwerking aan een elektrovlamboogoven wordt toegevoerd) op de hoger in de bedrijfskolom gelegen markten door andere producten kan worden vervangen. De Commissie is van mening dat de aanwezigheid van concurrerende alternatieven in een latere fase van de productieketen niet betekent dat op de markt lager in de keten geen sprake kan zijn van een machtspositie. Het feit dat de producenten van DRI eventueel met leveranciers van schroot of ruwijzer concurreren, hoeft een hypothetische leverancier van DR-ijzererts met een monopoliepositie er niet van te beletten om de DRI-producenten aan wie hij zijn ijzererts levert (en die op hun beurt DRI verkopen aan staalfabrieken die met een elektrovlamboogoven werken), een monopolieprijs op te leggen. De enige consequentie van het feit dat er alternatieven voor DRI zijn, is dat de producenten ervan zowel met hoge bevoorradingskosten (door de hoge ijzerertsprijzen) als met lage verkoopprijzen (doordat er alternatieven voor DRI zijn) te maken hebben.

(138) Hoe dan ook, de onderlinge substitueerbaarheid van schroot, DRI en ruwijzer wordt niet door het onderzoek bevestigd. Schroot is geen materiaal van hoge kwaliteit, hetgeen door partijen wordt erkend. Daaruit vloeit voort dat producten met een lage toegevoegde waarde, zoals betonstaal, volledig van schroot kunnen worden gemaakt, maar dat langgerekte producten met een hoge toegevoegde waarde, of platgewalste producten die via het elektrovlamboogovenproces worden gemaakt, een beduidend aandeel van veel zuiverdere grondstoffen vereisen, zoals ruwijzer of DRI. Opgemerkt moet worden dat schroot weliswaar in de regel goedkoper is dan DRI (zodat staalfabrieken die met elektrovlamboogovens werken, proberen het aandeel van schroot in de lading zo hoog mogelijk te laten zijn), maar niet altijd, en zeker niet in tijden wanneer de vraag naar schroot een piek bereikt. Terwijl DRI in theorie met vast ruwijzer concurreert, zijn er aanwijzingen dat deze substitueerbaarheid beperkt is, omdat ruwijzer 4 % of meer koolstof bevat, waardoor voor de verwerking ervan extra zuurstof is vereist. Als gevolg daarvan kan ruwijzer alleen in het begin van het smeltproces worden gebruikt en moet voor de volgende ladingen schroot of DRI worden gebruikt.

(139) De vraag of ijzererts dat geschikt is voor de productie van DRI tot onderscheiden productmarkten behoort, kan echter open worden gelaten, omdat voor alle in aanmerking genomen alternatieven het effect van de transactie op de mededinging hetzelfde is.

F. **Conclusie**

(140) Gezien het bovenstaande komt de Commissie tot de slotsom dat fijn erts voor sinter, ertsklompen en pellets drie afzonderlijke productmarkten vormen. Bovendien zijn er sterke aanwijzingen dat ijzererts dat geschikt is voor de

productie van DRI tot onderscheiden productmarkten behoort, en dat het bijgevolg wenselijk is dat ook wordt gekeken naar het mededingingseffect van de transactie op een hypothetische productmarkt voor DR-pellets en een hypothetische productmarkt voor DR-pellets en -klompen samen.

VI. **RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKTEN**

(141) Partijen stellen dat de relevante geografische markt voor ijzererts de totale wereldproductie is. Ten eerste benadrukken partijen dat het merendeel van de grootste staalfabrieken in de wereld het benodigde ijzererts zowel van mijnen in het eigen land als van mijnen in andere landen betrekken. Ten tweede zijn partijen van opvatting dat het mondiale karakter van de ijzerertsmarkten voortvloeit uit het mondiale karakter van de staalmarkten, hoger in de productieketen. Vanwege het mondiale karakter van de staalmarkten zouden ijzerertsproducenten hun producten tegen een prijs moeten verkopen die hun afnemers (de staalfabrieken) in staat stelt om concurrerend te produceren. Wanneer een mijnexploitant aan een nabije staalfabriek een hogere prijs voor zijn erts zou vragen, zou hij daarmee de productie van die staalfabriek uit de markt prijzen en daarmee uiteindelijk zijn eigen belangen schaden (omdat hij een nabije afnemer zou verliezen).

(142) De Commissie is het niet eens met deze analyse. Op basis van haar uitgebreide onderzoek meent zij dat onderscheid moet worden gemaakt tussen afnemers die in ijzerertsproducerende landen zijn gevestigd (die in sommige gevallen mogelijk de keus hebben tussen ijzererts uit eigen land en ijzererts van overzee) en die welke in landen zijn gevestigd waar vrijwel geen ijzererts wordt geproduceerd (zoals West-Europese en Japanse staalfabrikanten). De volgende analyse geldt voor alle vormen van ijzererts.

A. **Transport van ijzererts**

(143) IJzererts bereikt de afnemers via het spoor (in het geval van regio's met een grote binnenlandse productie, zoals China, Rusland en de Verenigde Staten) en/of met speciaal daarvoor bestemde schepen. IJzererts dat per schip wordt getransporteerd, wordt aangeduid als „overzeese afzet".

(144) Om ijzererts op economische wijze te kunnen transporteren, is in het algemeen een speciaal daarvoor bestemde infrastructuur met een grote capaciteit nodig. Wat het transport van ijzererts over land betreft, lijken conventionele spoorwegen, vanwege de specifieke eisen die aan dat transport worden gesteld, niet geschikt. IJzererts wordt in grote hoeveelheden getransporteerd in treinen met een lengte van twee tot drie kilometer. Spoorwegen moeten derhalve speciaal worden ontworpen om deze zeer lange en zware treinen te kunnen dragen. Dat is de reden waarom ijzererts normaal gesproken wordt getransporteerd via speciaal daarvoor bestemde spoorwegen. Evenzo kan het transport van ijzererts overzee niet op economische wijze gebeuren met containerschepen, maar zijn daarvoor speciale schepen nodig met een capaciteit tot maximaal 200 000 ton (gelijk aan de capaciteit van de grotere olietankers). Daardoor kan ijzererts alleen worden verscheept via bepaalde oceaanhavens met een specifieke infrastructuur, die zijn uitgerust voor het afhandelen van ertstankers.

(145) Het bovenstaande geeft aan dat niet alle ijzerertsproducenten alle staalfabrikanten in de wereld kunnen bevoorraden. In de praktijk is de mogelijkheid van een gegeven ijzerertsleverancier om zijn producten aan een gegeven staalfabrikant te leveren, afhankelijk van de vraag of er voldoende transportinfrastructuur tussen beiden bestaat. Bestaande transportverbindingen bepalen derhalve welke ijzerertsproducent welke staalfabrikant kan benaderen en omgekeerd.

B. **Onderscheid tussen „binnenlandse" en „overzeese" afzetgebieden**

(146) In een groot deel van de wereld betrekken afnemers doorgaans het grootste deel van het ijzererts dat zij benodigen van „binnenlandse" leveranciers, waarmee zij hetzij via het spoor hetzij via binnenlandse waterwegen zijn verbonden. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Verenigde Staten, waar de binnenlandse mijnen in 88 % van de vraag voorzien (het resterende deel wordt hoofdzakelijk van Braziliaanse leveranciers betrokken), of in Oost-Europa, waar 80 % van de voorraden van binnenlandse producenten afkomstig is. De mededingingsvoorwaarden in die gebieden worden derhalve primair bepaald door de kenmerken van de lokale markt (zoals het relatieve concurrentievermogen van binnenlandse leveranciers en de structuur van de vraag in die gebieden). Voorts is de vraag in die gebieden vaak aangepast aan het type en de kwaliteit van de producten die door de „binnenlandse" mijnen worden aangeboden en kan derhalve uit een specifieke productmix bestaan. Afnemers in Brazilië en Australië, bijvoorbeeld, gebruiken bijna uitsluitend de kwaliteit ijzererts die lokaal wordt geproduceerd. En Noord-Amerikaanse staalfabrieken gebruiken op grond van de lokale kenmerken van de ijzerertsafzettingen in die regio bijna uitsluitend pellets. Dit laatste verschilt aanmerkelijk van de traditionele inkooppatronen in West-Europa en Oost-Azië, waar het meest vraag is naar fijn erts (voor het maken van sinter) en ertsklompen.

(147) Een heel andere situatie doet zich voor in West-Europa, Oost-Azië (Japan, Taiwan en Zuid-Korea) en in mindere mate China (waar het binnenlandse aanbod volstrekt onvoldoende is of niet-concurrerend). Afnemers in deze gebieden zijn verplicht om hun grondstoffen van verafgelegen leveranciers te betrekken die toegang hebben

tot de noodzakelijke transportinfrastructuur. In de praktijk gebeurt het transport hoofdzakelijk per schip, omdat transport over zee voor deze afnemers veel economischer is dan over land. Nog afgezien daarvan kunnen Japan en Taiwan alleen per schip worden bereikt en ook voor West-Europese afnemers bestaan er geen geschikte landverbindingen met de productiegebieden op het continent (zoals China, de voormalige USSR en India). Daar komt nog bij dat de Chinese en Russische ijzerertsreserves worden gekenmerkt door een laag ijzergehalte (ongeveer 30 % vergeleken met 60 % in de Braziliaanse en Australische mijnen), waardoor de transportkosten nog verder worden verhoogd (omdat voor elke eenheid ijzer meer ganggesteente en niet-ijzerhoudend gesteente moet worden verscheept).

(148) Wanneer er geen of slechts zeer beperkte binnenlandse voorraden beschikbaar zijn, zijn afnemers in West-Europa en Oost-Azië bijna volledig afhankelijk van overzeese leveringen, uit Brazilië, Australië, Canada, India en Afrika. Hieruit volgt dat afnemers het type en de kwaliteit producten moeten kopen welke door deze producenten worden geleverd, en dat zij via een andere reeks leveranciers in hun ijzerertsbehoeften voorzien dan die welke in andere regio's zijn gevestigd. In dit verband is het duidelijk dat ingeval een hypothetische overzeese leverancier met een monopoliepositie zijn prijzen in die gebieden met 5-10 % zou verhogen, afnemers als reactie daarop hun grondstoffen niet van een alternatieve bron zouden kunnen betrekken. Dit wordt duidelijk bevestigd door het feit dat ondanks de stijging met 11,8 % van de West-Europese benchmark-prijs voor ertsklompen in 2000, dat jaar geen nieuwe leverancier met de verkoop van ertsklompen in West-Europa is begonnen. Het blijkt verder ook uit het feit dat de prijzen in overzeese gebieden niet volgens hetzelfde patroon als in andere regio's verlopen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de door partijen verstrekte cijfers dat, terwijl de prijzen in de Verenigde Staten tussen 1997 en 1998 met 6 % stegen, die in West-Europa met 1 % daalden.

(149) Gezien het bovenstaande komt de Commissie tot de slotsom dat in overzeese gebieden (regio's die geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van overzeese leveringen) specifieke mededingingsvoorwaarden gelden en dat die gebieden derhalve andere geografische markten vormen dan de niet-overzeese gebieden waaraan ertsen worden geleverd. Dit wordt duidelijk bevestigd door het onderzoek van de Commissie.

C. **Een enkele overzeese markt**

(150) Vastgesteld dient te worden of onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende overzeese gebieden, en in het bijzonder of onderscheid moet worden gemaakt tussen West-Europa en Oost-Azië als afzetgebied. Er zijn argumenten die ervoor pleiten om West-Europa in een bredere „Atlantische" overzeese markt op te nemen, vanwege de overeenkomsten in vraag- en aanbodomstandigheden (en met name in de transportkosten) in deze bredere regio. Er hoeft echter geen beslissing te worden geveld over het bestaan van een dergelijke geografische markt, omdat de beoordeling van de transactie in het geval dat er sprake zou zijn van een Atlantische markt niet veel anders zou uitvallen: de enige belangrijke „Atlantische" verbruikers buiten West-Europa bevinden zich in de staten van de Verenigde Staten rond de Golf van Mexico en in Oost-Canada. Maar daar worden slechts betrekkelijk geringe hoeveelheden overzees ijzererts verbruikt.

(151) De omvang van de overzeese markt voor DR-ijzerertsproducten hoeft niet verder te worden afgebakend, omdat i) er in West-Europa maar één afnemer van DR-ijzererts is, ii) deze afnemer deel uitmaakt van een concern dat in verscheidene continenten over fabrieken voor de productie van DRI beschikt, en iii) de transactie hoe dan ook een machtspositie zou creëren, ongeacht de marktdefinitie die wordt gehanteerd. Vandaar dat DR-ijzererts in dit hoofdstuk niet verder zal worden besproken.

(152) In de mededeling van punten van bezwaar nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat er mogelijk een West-Europese markt voor ijzererts bestaat, omdat i) afnemers in West-Europa andere behoeften hebben dan afnemers in andere gebieden (in het bijzonder de aandelen van fijn erts, ertsklompen en pellets verschillen met die in Oost-Azië); ii) de transportkosten van invloed zijn op het concurrentievermogen van leveranciers en hun motivatie om in West-Europa te verkopen, waarbij de leveringscondities voor West-Europa verschillen van die voor de andere overzeese gebieden, en iii) […]*.

(153) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar handhaven partijen niet langer hun oorspronkelijke standpunt dat de relevante geografische markt de totale wereldproductie is, en erkennen zij thans dat deze markt ten minste de wereldmarkt voor overzeese verkopen omvat. Zij bestrijden echter het bestaan van een West-Europese/Atlantische markt, grotendeels op basis van de economische studie die door hun economische consultant is verricht.

(154) Ten eerste stellen partijen (en hun economische consultant) dat de Commissie de basisbeginselen voor het definiëren van een relevante geografische markt, als beschreven in de bekendmaking van de Commissie, niet juist heeft toegepast. Volgens de economische consultant is de bepaling van de geografische markt gebaseerd op het

vaststellen van de productiegebieden die afnemers als een geschikte bevoorradingsbron zien. Zij wijzen erop dat deze methode staat beschreven onder punt 13 van de bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijk mededingingsrecht ([33]), waar staat dat „in wezen de marktbepaling bestaat in de onderkenning van de daadwerkelijke alternatieve bevoorradingsbronnen voor de afnemers van de betrokken ondernemingen, zowel wat de producten/diensten als de geografische plaats van de aanbieders betreft".

(155) Ten tweede verstrekken partijen gegevens die erop wijzen dat Braziliaanse, Canadese, Australische, Zuid-Afrikaanse, Mauritiaanse en andere ijzerertsproducenten met elkaar wedijveren om aan West-Europese staalfabrieken te kunnen leveren. Partijen wijzen er met name op dat deze producenten allen aanzienlijke hoeveelheden aan West-Europese staalfabrieken leveren, dat zij op winstgevende wijze in West-Europa kunnen verkopen, en dat afnemers wel eens van leverancier veranderen.

(156) En ten derde verklaren partijen dat de basis waarop in de mededeling van punten van bezwaar een enge marktdefinitie wordt vastgesteld, weinig of niet relevant is voor de beoordeling van de concurrentiedwang die tussen Braziliaanse en niet-Braziliaanse ijzerertsproducenten bestaat wanneer die wedijveren om aan bepaalde staalfabrieken te kunnen leveren. Meer in het bijzonder stellen partijen dat de verschillen die in de mededeling van punten van bezwaar worden genoemd (zoals de basis waarop prijsafspraken worden gemaakt, de verschillen in de vraag enz.) betrekking hebben op alle ijzerertsproducenten, ongeacht de plaats van vestiging.

(157) Alles bij elkaar genomen, luidt het argument van partijen dat alle overzeese leveranciers (alsmede bepaalde binnenlandse producenten in West-Europa) daadwerkelijk kunnen concurreren voor levering aan West-Europese afnemers. Volgens partijen toont dit aan dat West-Europa deel uitmaakt van een mondiale markt.

(158) De aanpak die de Commissie heeft gevolgd, bestond daaruit dat zij verifieerde of de prijzen en contractvoorwaarden voor leveringen aan West-Europa worden bepaald door vraag- en aanbodkenmerken die specifiek zijn voor die regio, of dat deze worden vastgesteld op basis van mededingingsvoorwaarden die ook daarbuiten gelden ([34]).

([33]) PB C 372 van 9.12.1997, blz. 5.

([34]) Deze methode is in overeenstemming met de definitie van „relevante geografische markt" als geformuleerd onder punt 8 van de bekendmaking: „De relevante geografische markt is het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen".

(159) Na zorgvuldig onderzoek van het antwoord van partijen op de mededeling van punten van bezwaar, merkt de Commissie op dat de vraag- en aanbodomstandigheden in West-Europa weliswaar enigszins verschillen, maar dat deze verschillen onvoldoende groot zijn om het bestaan van enge geografische markten te rechtvaardigen. Zoals partijen stellen, verkopen de meeste overzeese leveranciers in de meeste overzeese gebieden, en de meeste overzeese afnemers kopen van de grotere ijzerertsproducenten (grotendeels Australische, Braziliaanse en Canadese ondernemingen). Engere geografische markten kunnen derhalve alleen bestaan als ijzerertsleveranciers de mogelijkheid en de drijfveer hebben om tussen afzetgebieden te differentiëren. De resultaten van het uitgebreide onderzoek van de Commissie laten zien dat de vraag- en aanbodomstandigheden in West-Europa weliswaar enigszins verschillen, maar dat er onvoldoende bewijs is van discriminatie om het bestaan van enge geografische markten te rechtvaardigen binnen gebieden die afhankelijk zijn van overzeese leveringen.

(160) Doorslaggevend is dat prijzen en contractvoorwaarden daadwerkelijk zijn gebaseerd op en voortvloeien uit de algemene situatie op de overzeese markt, en niet in belangrijke mate door lokale factoren worden bepaald. Ten eerste worden de benchmark-prijzen, zoals hierboven aangegeven, vastgesteld op basis van onderhandelingen in de beide grote overzeese gebieden (West-Europa en Oost-Azië). Bij deze onderhandelingen wordt rekening gehouden met de concurrentiesituatie op mondiaal overzees niveau, waardoor de benchmark-prijzen een afspiegeling vormen van de algemene vraag- en aanbodsituatie in de overzeese sector.

(161) […]*

(162) Daarnaast pleit één van de belangrijkste redenen waarom in de ijzerertssector wordt geconcurreerd (het vinden van voldoende afnemers om de productiecapaciteit te kunnen uitbreiden) sterk tegen engere geografische markten. Blijkens het onderzoek van de Commissie is één van de belangrijkste uitdagingen voor ijzerertsleveranciers, het verkrijgen van voldoende steun van afnemers voor de aanzienlijke investeringen die voor capaciteitsuitbreiding nodig zijn. Dit geldt des te meer omdat nieuwe projecten niet noodzakelijkerwijs betrekking hebben op dezelfde kwaliteit ijzererts als die welke momenteel wordt aangeboden ([35]), zodat ijzerertsproducenten hun afnemers ervan moeten zien te overtuigen

([35]) Bijvoorbeeld: de meeste nieuwe mijnen die door Australische mijnondernemingen worden geopend, zijn voor het delven van pisolitisch ijzererts, dat andere kenmerken heeft dan het traditionele Australische ijzererts.

de samenstelling van hun lading te veranderen, hetgeen steeds de nodige weerstand oproept. In dit verband zijn ijzerertsleveranciers bijzonder gemotiveerd te concurreren om alle mogelijke afnemers. Gezien de hoge kapitaalkosten die aan capaciteitsuitbreiding zijn verbonden, zou het niet rendabel zijn om in ruil voor een matige prijsstijging in een belangrijk afzetgebied, marktaandeel in dat gebied te verliezen.

(163) Alles bij elkaar genomen, komt de Commissie derhalve tot de slotsom dat er weliswaar aanwijzingen zijn dat de vraag- en aanbodomstandigheden in West-Europa enigszins verschillen van die in Oost-Azië, maar dat deze verschillen onvoldoende groot zijn om de West-Europese markt in het kader van het vaststellen van de geografische omvang van de relevante markten als een onderscheiden markt te kwalificeren. Het is derhalve niet nodig om de overzeese afzetgebieden verder te segmenteren.

D. **Conclusie**

(164) De Commissie komt derhalve tot de slotsom dat de relevante geografische markten voor de onderhavige zaak de diverse markten zijn voor de verkoop van de verschillende vormen van ijzererts aan alle overzeese afzetgebieden. Bij de berekening van de marktaandelen zal de Commissie uitgaan van de totale overzeese afzet. Hoewel hierin ook de (beperkte) overzeese verkoop in binnenlandse afzetgebieden is opgenomen, vormt dit toch een aanvaardbare maatstaf voor de verkoop aan alle overzeese afzetgebieden.

VII. **BEOORDELING UIT MEDEDINGINGSOOGPUNT**

(165) Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 4064/89 wordt een concentratie die een machtspositie in het leven roept of versterkt die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt of een wezenlijk deel daarvan wordt belemmerd, onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt.

(166) Het Hof van Justitie ([36]) heeft „machtspositie" omschreven als een economische machtspositie die een onderneming in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging in de relevante markt te verhinderen, en het haar mogelijk maakt zich jegens haar concurrenten, haar afnemers en, uiteindelijk, de consumenten in belangrijke mate onafhankelijk te gedragen.

(167) Het bestaan van een machtspositie kan worden afgeleid uit verschillende feiten of omstandigheden, die elk afzonderlijk niet beslissend hoeven te zijn. Een zeer belangrijk feit in dit verband is het bezit van omvangrijke marktaandelen. Verder is de verhouding tussen de marktaandelen van de bij de concentratie betrokken ondernemingen en die van hun concurrenten, met name die van de eerstvolgende concurrenten, een bruikbare indicatie voor het bestaan van een machtspositie ([37]).

(168) De feiten en omstandigheden op basis waarvan de Commissie voorlopig tot de slotsom komt dat de aangemelde concentratie op de afzetmarkten voor pellets en fijn erts in de EER een machtspositie zal doen ontstaan of versterken, worden hieronder beschreven. Gezien het feit dat de Commissie geen bezwaren heeft wat betreft het effect van de transactie op de markt voor ertsklompen, wordt dit product verder niet meer besproken in deze beschikking.

Marktaandelen

(169) Op basis van de totale overzeese afzet van ijzererts in 2000 kunnen de marktaandelen van de partijen en hun belangrijkste concurrenten als volgt worden berekend:

([36]) Zaak 85/76 (Hoffmann-La Roche), Jurispr. 1979, blz. 461, rechtsoverwegingen 38 en 39; zie tevens Gerecht van eerste aanleg, zaak T-102/96 (Gencor), Jurispr. 1999, blz. II-753, rechtsoverweging 200.

([37]) Zie het arrest van het Hof van Justitie in zaak 85/76 (Hoffmann-La Roche), Jurispr. 1979, blz. 461, rechtsoverweging 39; zie tevens Gerecht van eerste aanleg, zaak T-102/96 (Gencor), Jurispr. 1999, blz. II-753, rechtsoverwegingen 201 en 202.

(in %)

	Totale overzeese afzet			
	Fijn erts	Klompen	Pellets	Alle ijzererts
CVRD ([38])	[25-35]*	[10-20]*	[35-45]*	[25-35]*
Caemi ([39])	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*
Gefuseerde entiteit	[35-45]*	[10-20]*	[40-55]*	[35-45]*
BHP ([40])	[10-20]*	[10-20*	[10-20]*	[10-20]*
Rio Tinto	[25-35]*	[25-35]*	[10-20]*	[25-35]*
LKAB	[< 10]*	[< 10]*	[10-20]*	[< 10]*
SNIM	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*
Iscor	[< 10]*	[10-20]*	[< 10]*	[< 10]*

Bron: […]*

Aandeel in mondiale overzeese capaciteit

(170) De volgende tabel toont de respectieve aandelen van de belangrijkste leveranciers in de totale overzeese productiecapaciteit voor ijzererts:

(in %)

	2000				2005			
	Fijn erts	Klompen	Pellets	Alle ijzererts	Fijn erts	Klompen	Pellets	Alle ijzererts
CVRD	[30-40]*	[20-30]*	[45-55]*	[30-40]*	[30-40]*	[10-20]*	[45-55]*	[30-40]*
Caemi	[5-15]*	[< 10]*	[5-15]*	[< 10]*	[5-15]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*
Gefuseerde entiteit	[45-60]*	[40-50]*	[45-60]*	[40-50]*	[45-60]*	[20-30]*	[45-60]*	[40-50]*
BHP	[10-20]*	[20-30]*	[5-15]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
Rio Tinto	[20-30]*	[20-30]*	[5-15]*	[20-30]*	[20-30]*	[20-30]*	[10-20]*	[20-30]*
LKAB	[< 10]*	[< 10]*	[10-20]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[10-20]*	[< 10]*
SNIM	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*
Iscor	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*	[< 10]*

Bron: […]*

([38]) Het marktaandeel van CVRD omvat ook de volledige productie van elke onderneming waarover het bedrijf de gezamenlijke of alleenzeggenschap heeft. Daartoe behoren onder meer de 100 %-dochtermaatschappijen Samitri, Socoimex en Ferteco, alsook de joint ventures GIIC (een joint venture met financiële investeerders) en Samarco (een joint venture met BHP). Bij de berekening van het marktvolume (en de marktaandelen) is niet meegenomen de afzet aan de partners in de volgende joint ventures: de pelletfabrieken Hispanobras, Itabrasco, Nibrasco en Kobrasco. De productie van deze fabrieken die via CVRD aan derden wordt verkocht, is wel opgenomen in de marktaandelen van het bedrijf.

([39]) Het marktaandeel van Caemi omvat ook de productie van de Braziliaanse mijnonderneming MBR en de Canadese mijnonderneming QCM, waarover Caemi en een Canadese staalproducent de gezamenlijke zeggenschap hebben. Bij de berekening van het marktvolume (en de marktaandelen) zijn de interne verkopen aan de joint-venturepartner niet meegenomen.

([40]) Bij de berekening van het marktaandeel is de productie van Samarco volledig meegenomen.

A. **Machtspositie op de markt voor pellets**

(171) De transactie zal leiden tot overlappingen op de markt voor pellets, omdat zowel CVRD (hetzij rechtstreeks of via controlerende aandelen in andere ondernemingen, zoals Ferteco, Samarco en GIIC) als Caemi (via een gezamenlijk controlerend belang in QCM, een pelletfabrikant in Canada) actief is op deze markt en aan overzeese afnemers in de hele wereld verkoopt.

Marktaandelen

Marktaandelen voor pellets (hoogoven- en DR-kwaliteit)

(in %)

Overzeese afzet	Land	Afzet 1997	Afzet 2000	Capaciteit 2000	Capaciteit 2005
CVRD ([41])	Brazilië	[25-35]*	[25-35]*	[25-35]*	[30-40]*
Samarco (CVRD/BHP) ([42])	Brazilië	[5-15]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
Caemi (QCM) ([43])	Canada	[5-15]*	[5-15]*	[10-20]*	[5-15]*
Gefuseerde entiteit		[30-40]*	[45-55]*	[50-60]*	[50-60]*
Rio Tinto (IOC)	Canada	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
LKAB	Zweden	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
SNIM	Mauritanië	[< 5]*	[< 5]*	[< 5]*	[< 5]*
Iscor	Zuid-Afrika	[< 5]*	[< 5]*	[< 5]*	[< 5]*

Bron: […]*

(172) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar betwisten partijen de juistheid van de door de Commissie in de mededeling gegeven schattingen van de marktaandelen. Uit het onderzoek van de stelling van partijen komt naar voren dat de verschillen tussen de schattingen van partijen en die van de Commissie zijn terug te voeren op het feit dat partijen hebben verzuimd om bij het berekenen van het totale marktvolume de interne verkopen van de Braziliaanse joint ventures (waarover CVRD de gedeelde zeggenschap heeft) aan de moedermaatschappijen niet mee te nemen. Aangezien deze interne verkopen niet onderworpen zijn aan marktvoorwaarden of enigerlei concurrentie, is de Commissie van mening dat deze verkopen uit het marktvolume moeten worden gehaald. Bovendien zou het niet consequent zijn om deze verkopen niet mee te nemen bij het berekenen van het verkoopvolume van CVRD en wel bij het berekenen van het totale marktvolume. De hieruit voortvloeiende cijfers staan in bovenstaande tabel.

([41]) Het marktaandeel van CVRD omvat ook de volledige productie van elke onderneming waarover het bedrijf de gezamenlijke of alleenzeggenschap heeft. Daartoe behoren onder meer de 100 %-dochtermaatschappijen Samitri, Socoimex en Ferteco, alsook de joint ventures GIIC (een joint venture met financiële investeerders) en Samarco (een joint venture met BHP). Bij de berekening van het marktvolume (en de marktaandelen) is niet meegenomen de afzet aan de partners in de volgende joint ventures: de pelletfabrieken Hispanobras, Itabrasco, Nibrasco en Kobrasco. De productie van deze fabrieken die via CVRD aan derden wordt verkocht, is wel opgenomen in de marktaandelen van het bedrijf.

([42]) Samarco is een 50/50-joint venture van BHP en CVRD. CVRD en BHP hebben de gezamenlijke zeggenschap over deze gemeenschappelijke onderneming.

([43]) Het marktaandeel van Caemi omvat ook de productie van de Braziliaanse mijnonderneming MBR en de Canadese mijnonderneming QCM, waarover Caemi en een Canadese staalproducent de gezamenlijke zeggenschap hebben. Bij de berekening van de marktaandelen zijn de verkopen aan de joint-venturepartner niet meegenomen.

(173) Op basis van bovenstaande marktaandelen zijn er sterke aanwijzingen dat de transactie, wat de overzeese levering van pellets betreft, uit mededingingsoogpunt bedenkingen zou geven. Het marktaandeel van CVRD [40-50]* % zou worden toegevoegd aan dat van Caemi [5-15 %]* % (dat voor rekening komt van de pelletverkopen van de Canadese dochteronderneming, Quebec Cartier Mining), waardoor de gefuseerde entiteit een marktaandeel van [45-60]* % zou krijgen. CVRD/Mitsui/Caemi zouden bovendien de zeggenschap krijgen over de totale Braziliaanse pelletproductie en bijgevolg over de totale overzeese export van pellets vanuit Brazilië. De naaste concurrenten van de gefuseerde entiteit, Rio Tinto en LKAB, zouden aanzienlijk kleinere aandelen in de pelletmarkt hebben, respectievelijk [10-20 %]* ([44]) en 13 %.

(174) Deze overduidelijke machtspositie komt ook tot uitdrukking in het capaciteitsniveau, omdat de nieuwe entiteit bovendien de zeggenschap zou hebben over [50-60]* % van de huidige (2000) overzeese productiecapaciteit voor pellets in de wereld en [50-60]* % van de totale overzeese productiecapaciteit zoals die voor 2005 wordt voorspeld. Het aandeel van de nieuwe entiteit in de totale productiecapaciteit voor pellets zou nu en in de nabije toekomst vele malen groter zijn dan dat van de naaste concurrenten: de huidige wereldwijde productiecapaciteit van Rio Tinto wordt geschat op zo'n [10-20]* % en zal volgens de voorspellingen stijgen tot ongeveer [10-20]* % in 2005; de huidige wereldwijde productiecapaciteit van LKAB wordt geraamd op zo'n 18 % en zal naar verwachting dalen tot ongeveer 17 % in 2005. De huidige en toekomstige capaciteit van BHP ([10-20]* % nu en [10-20]* % in 2005) is grotendeels het gevolg van het 50 %-aandeel van deze onderneming in Semarco, een joint venture met CVRD.

(175) Op deze basis alleen al lijkt de transactie een machtspositie te creëren op de markt voor de verkoop van pellets aan alle overzeese afzetgebieden, dan wel een reeds bestaande machtspositie van CVRD op deze markt te versterken.

Beperkte concurrentiedruk van bestaande overzeese leveranciers

(176) Het onderzoek van de Commissie toont duidelijk aan dat bestaande concurrenten niet in staat zullen zijn om het concurrentiegedrag van de gefuseerde entiteit voldoende in bedwang te houden.

Concurrentievoordelen van de gefuseerde entiteit

(177) Ten eerste zal de gefuseerde entiteit profiteren van een aantal concurrentievoordelen die haar in staat zullen stellen de concurrentie in bedwang te houden. Meer in het bijzonder zal men beschikken over de grootste ijzerertsreserve en de laagste productiekosten in de industrie hebben.

(178) Volgens het AME-rapport ([45]) kan de kostenstructuur van de belangrijkste pelletfabrikanten worden samengevat als is gebeurd in onderstaande tabel. Genoemde kosten zijn exclusief de afschrijvingskosten van de productiemiddelen, en vormen derhalve een geschikte proxy voor de marginale kosten:

Gemiddelde pelletkosten 1997-2000

(USD/t)

	Productiekosten (incl. vervoerkosten tot boot)
CVRD ([46])	16,8
QCM (Caemi)	[…]*
IOC (Rio Tinto)	22,7
LKAB	23,3

Bron: AME-rapport.

(179) Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, heeft CVRD nu al de laagste kostprijsbasis in de industrie, zowel op fob- als cif-basis. Aangezien CVRD ook al de grootste ijzerertsreserve in Brazilië heeft, kan de onderneming een bedreiging vormen voor de levensvatbaarheid van andere pelletfabrieken die haar belangen dreigen aan te tasten. De verwerving van QCM zal CVRD in het voorkomende geval nog extra mogelijkheden tot „vergelding" geven, omdat CVRD daarmee de mogelijk krijgt om een aanzienlijk aandeel te verwerven in de Canadese productiecapaciteit voor pellets van hoge kwaliteit — d.w.z. pellets van min of meer dezelfde kwaliteit als die welke worden geleverd door IOC, die samen met LKAB de belangrijkste concurrent is van CVRD. CVRD zou daardoor de mogelijkheid kunnen krijgen om selectief tegen IOC te concurreren. De gefuseerde entiteit zou ook profijt kunnen trekken van het feit dat IOC/Rio Tinto en LKAB niet aan afnemers buiten de Atlantische regio leveren.

([44]) De afzet van pellets van Rio Tinto in Europa komt bijna volledig voor rekening van de Canadese dochteronderneming IOC.

([45]) AME Consulting: Mining costs of the world iron ore industry, 1997 to 2000 (mei 2001).

([46]) Inclusief Samarco.

(180) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar zeggen partijen (en hun economische consultant) dat bovenstaande analyse om twee redenen mank gaat: i) de Commissie gaat van de veronderstelling uit dat CVRD zijn concurrenten in bedwang kan houden door zijn productiecapaciteit te vergroten, een veronderstelling die in economisch opzicht niet houdbaar zou zijn (omdat de extra capaciteit voor een lange periode een neerwaarts effect op de prijzen zou hebben, en niet alleen voor de korte periode die voor een „disciplinerende" actie nodig zijn), en ii) wil een vergeldingsactie de levensvatbaarheid van andere leveranciers kunnen bedreigen, dan moeten die leveranciers uit de markt kunnen worden gedrukt, hetgeen gezien de lagere kosten van de ijzerertsproductie niet zal gebeuren.

(181) De Commissie deelt deze opvattingen niet. Niets duidt erop dat „vergeldingsacties" (of disciplinerende acties) alleen effectief zijn in situaties waarin de mogelijkheid bestaat om concurrenten uit de markt te drukken. Bijvoorbeeld: in het geval dat bepaalde concurrenten de gefuseerde entiteit op prijs gaan beconcurreren, zou een effectieve vergeldingsmaatregel van de kant van CVRD kunnen zijn, het uitoefenen van een dusdanige neerwaartse druk op de jaarlijkse benchmark-prijzen dat de concurrentie verliezen lijdt maar CVRD nog rendabel kan functioneren (dankzij de gunstige kostenstructuur). Het is bijgevolg niet nodig dat CVRD zijn productiecapaciteit uitbreidt of concurrenten uit de markt drukt om een disciplinerende invloed op het gedrag van concurrenten te hebben. Hoe dan ook, de totale overzeese vraag naar pellets zal volgens schattingen van partijen in de nabije toekomst aanzienlijk toenemen ([47]). In dit verband zou een capaciteitsuitbreiding door CVRD in economisch opzicht niet irrationeel zijn, omdat de stijgende vraag de door de capaciteitsuitbreiding ontstane overcapaciteit in snel tempo zou doen slinken (waardoor ook het neerwaartse effect op de prijzen snel kleiner zou worden).

(182) Al vóór de transactie was duidelijk dat CVRD een toonaangevende rol speelde, omdat het gewoonlijk als prijssteller fungeerde voor de benchmark-prijs voor pellets. Volgens gegevens die door partijen zijn verstrekt ([48]), hebben CVRD en Samarco de benchmark-prijs de afgelopen zeven jaar vier keer vastgesteld (de overige drie keer was IOC de prijssteller).

Hoge bezettingsgraad

(183) In het geval dat CVRD zou proberen om de pelletprijzen te verhogen, hetzij via hogere benchmark-prijzen hetzij door lagere kortingen, zouden afnemers die prijsstijging alleen kunnen dwarsbomen door bij andere producenten grotere hoeveelheden te kopen. Blijkens het onderzoek van de Commissie is dit echter grotendeels onmogelijk, hoofdzakelijk omdat in 1999 en 2000 geen nieuwe pelletfabrieken zijn geopend en de gemiddelde bezettingsgraad van de productiecapaciteit voor pellets in de wereld in 2000 92 % was (vergeleken met 85 % in 1985) ([49]). Het is zelfs zo dat twee grote staalbedrijven die door de Commissie in het kader van haar marktonderzoek zijn benaderd, te kennen gaven dat zij bij tijd en wijle moeilijkheden ondervinden om voldoende pellets te verwerven, tenminste wanneer dat op korte termijn of in noodsituaties moest gebeuren.

(184) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar wijzen partijen erop dat de vraag naar pellets in het jaar 2000 onverwacht uitzonderlijk hoog was en dat de vraag in 2001 en 2002 naar verwachting aanzienlijk lager zal zijn. Volgens partijen is het dan ook onwaarschijnlijk dat de komende jaren niet aan de vraag zal kunnen worden voldaan. Dit wordt niet bevestigd door het onderzoek van de Commissie. Zo werd tijdens een presentatie van CVRD en JP Morgan in november 2000 de verwachting uitgesproken dat de overzeese vraag naar pellets tussen 2000 en 2005 continu zal stijgen, op grond van structurele factoren als i) het stijgende aandeel van elektrovlamboogovens in de mondiale staalcapaciteit, ii) de toenemende DRI-productie, iii) de sluiting van sinterfabrieken en de bouw van hoogovens zonder sintercapaciteit, en iv) het toenemende gebruik van poederkoolinjectie. Verder laten ook de cijfers van CVRD voor het eerste en tweede kwartaal van 2001 zien dat de afzet van pellets in vergelijking met 2000 is gestegen. Tot slot werd in mei 2001 tijdens een presentatie van Merrill Lynch en CVRD uitgelegd, dat „nieuwe trends in ijzer- en staalproductie de vraag naar pellets doen toenemen".

(185) Verwacht wordt dat het aanbod ook in de toekomst krap zal blijven en voor de nabije toekomst wordt zelfs nog een verslechtering voorspeld. Hoewel de productiecapaciteit in de nabije toekomst naar verwachting zal toenemen, zal de extra capaciteit hoogstens goed genoeg zijn om aan de verwachte stijging van de vraag te voldoen. Cijfers van partijen duiden er bijvoorbeeld op dat de verwachte toename van de vraag ertoe zou kunnen leiden dat de totale overzeese capaciteit tegen 2005 onvoldoende is om aan de totale overzeese vraag te voldoen.

(186) In dit verband lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat afnemers van leverancier zouden kunnen veranderen wanneer CVRD de prijzen verhoogt of de kortingen verlaagt. Het is bovendien twijfelachtig of concurrerende leveranciers CVRD zouden willen uitdagen, omdat zij al op nagenoeg volle capaciteit draaien en het risico van vergeldingsmaatregelen lopen.

(187) Voorts wijst het onderzoek van de Commissie erop dat de bestaande concurrenten van CVRD mogelijk niet zoals CVRD de productiecapaciteit kunnen uitbreiden en

([47]) Zo werd bijvoorbeeld in november 2000 tijdens een gemeenschappelijke presentatie van CVRD en JP Morgan aangegeven dat de overzeese vraag naar pellets naar verwachting zal stijgen van 75 miljoen ton in 2000 tot 95 miljoen ton in 2005.

([48]) Iron Ore Manual 2000-2001, the Tex Report.

([49]) *Bron*: The Iron Ore Market (2000-2002), mei 2001 (Unctad).

toegang hebben tot hoogwaardige reserves die tegen lage kosten kunnen worden ontgonnen. De kosten van exploitatie en capaciteitsuitbreiding van CVRD met betrekking tot de levering van pellets aan West-Europa zijn lager dan die van welke concurrent ook, wat de onderneming een duidelijk concurrentievoordeel geeft. Na de verwerving zouden CVRD/Mitsui/Caemi bovendien de zeggenschap hebben over het grootste deel van de hoogwaardige reserves die geschikt zijn voor de productie van pellets in de Atlantische regio (alle Braziliaanse reserves en een groot deel van de relevante Canadese reserves). CVRD is voornemens om zijn productiecapaciteit voor pellets uit te breiden door het bouwen van een pelletfabriek in de buurt van de oceaanhaven van Sao Luis in Brazilië (exporthaven voor het ijzererts afkomstig van de Carajás-mijnen van CVRD in het „Northern system"). Deze fabriek zal volgens de plannen in 2002 in gebruik worden genomen en zou de productiecapaciteit voor pellets van de nieuwe entiteit met ongeveer zes miljoen ton per jaar vergroten. Bovendien plant Ferteco (nu onderdeel van CVRD) de bouw van een tweede pelletfabriek. Deze fabriek zou de productiecapaciteit voor pellets van Ferteco effectief verdubbelen tot ongeveer 8,5 miljoen ton per jaar. De nieuwe fabriek zal naar verwachting in 2004 worden voltooid ([50]).

(188) Deze geplande extra capaciteit zal de nieuwe entiteit in staat stellen om aan de verwachte stijging van de vraag naar pellets in overzeese gebieden te beantwoorden, en tegen lagere kosten dan welke concurrent ook. Meer in het bijzonder zal CVRD profiteren van schaal- en breedtevoordelen, synergieën en lagere mijnbouwkosten die niet kunnen worden geëvenaard door de ondernemingen die met betrekking tot de levering van pellets aan overzeese gebieden een concurrent van CVRD zijn.

(189) Daarnaast zijn de enige zelfstandige overzeese pelletleveranciers IOC (Rio Tinto) en LKAB, waarvan de mijnen respectievelijk in Canada en Zweden zijn gesitueerd, en die alleen aan afnemers in de Atlantische regio leveren. De huidige productiecapaciteit van deze twee ondernemingen zou hen maar beperkt in staat stellen om aan de grotere vraag naar pellets te beantwoorden. Om te beginnen is de bezettingsgraad van de productiecapaciteit van deze ondernemingen in 2000 tot 90 % gestegen. Rekening houdend met mogelijke verstoringen (door onweer of bottlenecks in de keten van toeleveranciers), duidt dit erop dat zij feitelijk op volle capaciteit draaien. Maar zelfs als zij zouden proberen om hun capaciteit uit te breiden — bijvoorbeeld als reactie op een hypothetische prijsstijging van de nieuwe entiteit — zou de realisering daarvan ten minste drie jaar duren (twee jaar voor de bouwtijd plus één jaar voor het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie), zo blijkt uit de markttest van de Commissie. Tot slot zou een besluit om in extra capaciteit te investeren, zeer waarschijnlijk pas worden genomen wanneer men overtuigd zou zijn van het duurzame karakter van zo'n hypothetische prijsstijging, wat nog eens extra vertraging met zich meebracht.

([50]) *Bron*: The Iron Ore Market (2000-2002), mei 2001 (Unctad).

(190) Volgens één van de belangrijkste ijzerertsleveranciers die de Commissie tijdens haar onderzoek heeft benaderd, zou LKAB moeite hebben om een capaciteitsuitbreiding te rechtvaardigen vanwege zijn hoge bedrijfskosten: het feit dat LKAB in Zweden is gevestigd, maakt dat de onderneming hoge arbeidskosten heeft en ook de naleving van de milieuvoorschriften een grote kostenpost vormt. LKAB zelf heeft te kennen gegeven bereid te zijn om op de middellange tot lange termijn in extra capaciteit te investeren als „wij een gestegen lange-termijnvraag herkennen, met een aanvaardbare rendabiliteit van de investering". LKAB bevestigt echter dat het momenteel niet over voldoende vrije capaciteit beschikt om te kunnen reageren op een hypothetische prijsstijging van CVRD/Mitsui/Caemi.

(191) Uit het marktonderzoek van de Commissie is ook naar voren gekomen dat door de renovatie van één van de pelletfabrieken van IOC (Rio Tinto) weliswaar een geplande extra capaciteit van 4,5 miljoen ton zal worden gecreëerd, die tegen 2004 volledig in gebruik zal zijn genomen (1,3 miljoen ton tegen 2002), maar dat daarmee uitsluitend aan de verwachte stijging van de vraag van de bestaande afnemers zal kunnen worden voldaan. Het is derhalve zeer onwaarschijnlijk dat deze capaciteitsuitbreiding voldoende zou zijn om een hypothetische prijsstijging van de nieuwe entiteit te kunnen afstraffen.

(192) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar zeggen partijen dat niet CVRD maar QCM, LKAB en IOC de meeste overschotcapaciteit hebben. Partijen stellen in dit verband dat ondanks het feit dat individuele pelletfabrikanten (zoals LKAB) niet voldoende vrije capaciteit hebben om CVRD volledig te vervangen, deze individuele concurrenten wel voldoende capaciteit hebben om CVRD een belangrijk deel van de markt afhandig te maken, waardoor zij een disciplinerende invloed op het concurrentiegedrag van de gefuseerde entiteit zouden uitoefenen. De Commissie deelt deze opvatting niet. Ten eerste zullen er van de drie onafhankelijke capaciteitsbronnen die door partijen worden genoemd (QCM, LKAB en IOC) er na de transactie slechts twee overblijven, omdat Caemi de gedeelde zeggenschap over QCM heeft. Ten tweede zal, zoals hierboven is aangegeven, een eventuele overcapaciteit van IOC en LKAB in de nabije toekomst slinken door het stijgen van de vraag. En ten derde houden partijen bij hun argumentatie geen rekening met de concurrentievoordelen van de gefuseerde entiteit en haar vermogen om een disciplinerende invloed op de markt uit te oefenen. Het feit dat CVRD profiteert van een hogere bezettingsgraad dan de concurrentie, laat zien dat de onderneming nu al concurrentievoordelen heeft. Aangezien de marktpositie van CVRD door de voorgestelde verwerving van QCM nog verder zal worden versterkt, zal de situatie van de bestaande concurrenten (en hun vermogen om het gedrag van CVRD te beïnvloeden) waarschijnlijk nog verder verslechteren.

(193) Op basis van het bovenstaande komt de Commissie tot de slotsom dat bestaande overzeese pelletleveranciers niet in staat zullen zijn om voldoende concurrentiedruk op de gefuseerde entiteit uit te oefenen.

Hoge toetredingsdrempels

(194) Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de Commissie dat het onwaarschijnlijk is dat nieuwe partijen de overzeese pelletmarkt in voldoende mate of tijdig genoeg zullen betreden om de nieuwe entiteit er van af te schrikken marktmacht te gaan uitoefenen. Een onafhankelijke ijzerertsproducent (die momenteel geen pellets produceert) liet de Commissie weten pas op de langere termijn eventueel in productiecapaciteit voor pellets te gaan investeren ([51]). In de tussentijd zou de gefuseerde entiteit de prijzen volgens deze producent naar believen kunnen verhogen, omdat geen van de huidige leveranciers voldoende capaciteit heeft om dit af te straffen. Om diezelfde redenen lijkt het betreden van de markt (voor het leveren van pellets aan overzeese gebieden) door andere ijzerertsproducenten bijzonder onwaarschijnlijk.

(195) Zoals hierboven is aangegeven, zijn de belemmeringen voor het betreden van de overzeese ijzerertsmarkten bijzonder hoog. De kosten van het aanleggen van nieuwe mijnen en van de bijbehorende transportinfrastructuur maken het nagenoeg onmogelijk om de markt anders dan via overname te betreden. Hoewel de uitbreiding van bestaande capaciteit voor ijzerertsproductie, met name — in dit verband — door de bouw van pelletfabrieken, haalbaarder is, kunnen de daarmee verband houdende kosten per fabriek honderden miljoenen dollar bedragen. Voor andere exploitanten dan CVRD die erover denken een pelletfabriek te bouwen die geschikt is voor bevoorrading van de overzeese afzetgebieden, zouden deze kosten zelfs nog hoger zijn. De Commissie concludeert derhalve dat dergelijke potentiële concurrenten zeer aarzelend zouden staan tegenover een dergelijke investering, tenminste op korte of middellange termijn.

(196) Daar komt nog bij dat de aard van het Australische ijzererts vrijwel de gehele Australische ijzerertsproductie ongeschikt maakt om tot pellets te worden verwerkt. Uit het marktonderzoek van de Commissie komt naar voren dat een stijging van de pelletprijzen met 10 % ten opzichte van de prijzen van fijn erts onvoldoende zou zijn om in Australië investeringen in de productiecapaciteit voor pellets te rechtvaardigen. Door de geïsoleerde ligging van de Australische mijnen en omdat in de regel veel energie nodig is om het Australische ijzererts te vermalen, vanwege de hardheid ervan, zouden de investeringskosten buitengewoon hoog zijn. Vandaar dat de Australische ijzerertsproducenten wat betreft de levering van pellets aan de overzeese afzetgebieden, geen feitelijke noch potentiële concurrentie voor de nieuwe entiteit vormen. Dit gegeven sluit met name BHP uit als potentiële concurrent van de pas gefuseerde entiteit, tenminste voor de nabije toekomst ([52]). BHP heeft in Australië geen pelletfabrieken en derhalve geen substituut voor Braziliaans erts, tenminste niet op de korte en middellange termijn: afnemers zouden hun ovens in het voorkomende geval aanzienlijk moeten aanpassen om deze geschikt te maken voor de gewijzigde lading.

(197) Om bovengenoemde redenen acht de Commissie het voor het bepalen van de relevante geografische markt ook zeer onwaarschijnlijk dat pelletleveranciers in de Verenigde Staten, Rusland, Oekraïne of China de markt zullen betreden (voor de verkoop van pellets in overzeese afzetgebieden). Dat zal zeker niet op korte of middellange termijn gebeuren.

Afnemersmacht biedt beperkt tegenwicht — grote bezorgdheid bij de afnemers

(198) Zoals hierboven is opgemerkt, is de staalindustrie opmerkelijk minder geconcentreerd dan de ijzerertsindustrie: alleen al in Europa zijn er zeven verbruikers van ijzererts. […]*. Onderzoek naar de relatieve prestaties van de staalproducenten (verliezen of lage winstmarges) en de overzeese ijzerertsproducenten (hoge winsten en bij elk van de twee laatste onderhandelingsronden hogere benchmark-prijzen dan de keer daarvoor) laten duidelijk zien dat al vóór de vermindering van het aantal top-ijzerertsproducenten, de staalproducenten weinig invloed hebben kunnen uitoefenen.

(199) De reacties die de Commissie in de loop van haar marktonderzoek van afnemers heeft ontvangen, bevestigen dat de staalfabrieken die in de overzeese afzetgebieden zijn gevestigd, vrij machteloos staan als het gaat om het inkopen van pellets. Bijna alle staalbedrijven die door de Commissie zijn benaderd, zeiden dat zij weerloos zouden zijn als de pas gefuseerde entiteit de prijs van pellets zou verhogen, tenminste op de korte of middellange termijn. De meeste respondenten bevestigden dat de markt voor pellets krap is, met weinig of geen vrije capaciteit aan de aanbodzijde, waardoor het voor de afnemers onmogelijk is om macht uit te oefenen („wij kunnen nergens anders kopen", zoals een afnemer verklaarde). Afnemers bevestigden ook dat het te lang zou duren voordat eventuele nieuwe capaciteit volledig in gebruik zou zijn genomen.

([51]) Een andere ijzerertsproducent (momenteel zonder capaciteit voor de productie van pellets) zei niet bereid te zijn om bij een verhoging van de pelletprijzen met 5-10 % door CVRD/Mitsui/Caemi in productiecapaciteit voor pellets te investeren.

([52]) Hetzelfde geldt voor de activiteiten van Rio Tinto in Australië: deze mijnen vormen voor wat betreft de levering van pellets aan de overzeese afzetgebieden geen potentiële concurrentie voor de nieuwe entiteit.

(200) In hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar betwisten partijen de conclusie van de Commissie betreffende de relatieve machteloosheid van de staalfabrikanten. De economische consultant van partijen heeft twee bedreigingen vastgesteld die, naar zijn mening, de afnemers een aanzienlijke macht geven over de leveranciers van pellets: i) de mogelijkheid van staalfabrieken om van leverancier te veranderen, en ii) de mogelijkheid van staalfabrieken om samen met rivaliserende pelletfabrikanten de ontwikkeling van nieuwe productiecapaciteit te financieren.

(201) De Commissie gelooft niet dat deze mogelijkheden afnemers werkelijke macht geven. Afnemers kunnen natuurlijk van leverancier veranderen, net als in elke andere industrie. De macht die zij daaraan mogelijkerwijs ontlenen, hangt echter af van de betekenis van de individuele afnemer voor de gefuseerde entiteit. Alleen wanneer een afnemer een aanzienlijk aandeel van de afzet van de gefuseerde entiteit vertegenwoordigt, en de gefuseerde entiteit het desbetreffende deel van de productie niet gemakkelijk ergens anders kan afzetten, kan de dreiging om naar een andere leverancier te stappen als significant worden beschouwd. Blijkens het onderzoek van de Commissie is echter geen sprake van een dergelijke dreiging: in de eerste plaats omdat de staalindustrie veel minder geconcentreerd is dan de ijzerertsindustrie en in de tweede plaats omdat de geringe overschotcapaciteit betekent dat pelletfabrikanten vrij gemakkelijk andere afnemers voor hun productie zouden kunnen vinden.

(202) Het is ook waar dat afnemers kunnen besluiten om samen met rivaliserende leveranciers de ontwikkeling van productiecapaciteit voor pellets te financieren. Zoals hierboven is aangegeven, lijkt dit echter niet in belangrijke mate te zullen gebeuren omdat i) financiële middelen van een aanzienlijk aantal afnemers nodig zouden zijn om voldoende extra capaciteit te kunnen creëren om het concurrentiegedrag van de gefuseerde entiteit in bedwang te houden; ii) CVRD al plannen heeft voor het toevoegen van extra capaciteit, wat bij afnemers de drijfveer wegneemt om nieuwe pelletfabrieken te financieren; iii) afnemers die extra capaciteit willen toevoegen dat bij voorkeur doen in het gebied waar de productiekosten het laagst zijn (Brazilië), zodat de rendabiliteit van de investering zo hoog mogelijk is, zoals blijkt uit de Braziliaanse joint ventures tussen CVRD en overzeese afnemers, en iv) de productiecapaciteit voor pellets zich mogelijk niet zo gemakkelijk laat uitbreiden als partijen stellen, vooral niet omdat men over voldoende fijn erts moet kunnen beschikken.

(203) Tot slot wijst de Commissie er nogmaals op dat afnemers hebben laten weten bezorgd te zijn over het effect van de transactie. Wanneer de hoge winstmarges van de ijzerertsproducenten ([53]) worden vergeleken met de lage winstmarges van de afnemers, blijkt eveneens duidelijk dat er tussen aanbieders en afnemers geen sprake is van machtsevenwicht. Een afnemer zei hierover tijdens de hoorzitting dat de afnemers constateren dat de staalprijzen in de regel dalen, maar de ijzerertsprijzen niet, ondanks het feit dat de productiekosten voor ijzererts de laatste paar jaar aanzienlijk zijn afgenomen.

([53]) De nettowinstmarge van CVRD benadert de 50 % en de kapitaalopbrengst is meer dan 20 %.

Effecten van de transactie

Verdwijnen van QCM als zelfstandige leverancier

(204) Door de verwerving van Caemi zal Quebec Cartier Mining („QCM") niet langer een concurrent van CVRD zijn bij de levering van pellets aan de EER. QCM heeft een aandeel van [10-20]* % in de relevante markt. Met de verdwijning van QCM als onafhankelijke onderneming wordt het aantal feitelijke concurrenten van vier tot drie verminderd. Dit komt bovenop de recente (2001) verwijdering door CVRD van Ferteco […]* als concurrent. Met de verwerving van laatstgenoemde onderneming heeft CVRD het aantal onafhankelijke overzeese leveranciers van pellets al van vijf tot vier verminderd.

(205) […]*

Vermogen om selectief te concurreren tegen IOC

(206) CVRD produceert momenteel geen Canadese pellets van hoge kwaliteit. Na de aangemelde transactie zal CVRD echter de zeggenschap hebben over QCM, dat samen met IOC/Rio Tinto de belangrijkste leverancier van Canadese pellets van hoge kwaliteit is. De nieuwe entiteit zou derhalve in de positie verkeren om selectief concurrentie te voeren tegen IOC, met als doel het verminderen van de drijfveer van laatstgenoemde om de productiecapaciteit voor pellets uit te breiden. Bedoelde acties zouden de vorm kunnen krijgen van […]* of kruissubsidiëring tussen de pelletactiviteiten van CVRD en QCM. Dit zou het concurrentievermogen van IOC, voor wat betreft de levering van pellets aan de EER, belangrijk schaden. Blijkens het marktonderzoek van de Commissie is het enkele keren voorgekomen dat een afnemer voor de levering van pellets van IOC naar QCM is overgestapt, of omgekeerd, op grond van een beter aanbod van of de ene of de andere leverancier.

CVRD zal waarschijnlijk als prijsleider optreden

(207) Nu al is CVRD de prijsleider bij de verkoop van pellets aan overzeese afzetgebieden, zoals blijkt uit het feit dat de benchmark-prijzen de laatste jaren zijn vastgesteld op basis van de met CVRD overeengekomen prijzen. Deze leidersrol zal met de verwerving van QCM (nadat CVRD nog maar kort geleden al Ferteco heeft overgenomen) waarschijnlijk versterkt worden, omdat de nieuwe entiteit een groter aandeel zal hebben in de totale verkoop van pellets aan de overzeese afzetgebieden, het aantal onafhankelijke pelletleveranciers in slechts een paar

maanden van vijf tot drie wordt verminderd, en de gefuseerde entiteit belangrijke concurrentievoordelen zal hebben en nieuwe mogelijkheden voor het uitoefenen van marktmacht. Het onderzoek van de Commissie bevestigt dat een dergelijke ontwikkeling zich waarschijnlijk zal voordoen. Zowel concurrenten als afnemers hebben aangegeven dat andere leveranciers van pellets aan overzeese afzetgebieden CVRD/Mitsui/Caemi waarschijnlijk zouden volgen in een prijsverhoging. Deze leveranciers zouden vanwege het feit dat zij hogere kosten maken en niet in staat zijn om hun capaciteit op korte termijn uit te breiden, eerder geneigd zijn om hun prijzen tot het „nieuwe marktniveau" te verhogen dan met CVRD/Mitsui/Caemi op prijs te concurreren.

Hogere prijzen [...]*

(208) Door haar grotere marktmacht zal de nieuwe entiteit waarschijnlijk in staat zijn om de reële prijzen te verhogen.[…]*

Conclusie

(209) De Commissie komt om bovengenoemde redenen tot de slotsom dat de transactie ten minste tot het ontstaan van een machtspositie zal leiden, en misschien wel tot de versterking van een bestaande machtspositie, met betrekking tot de levering van pellets aan alle overzeese afzetgebieden.

B. **Machtspositie op hypothetische markten voor DR-ijzererts**

(210) Zoals hierboven is aangegeven, zijn er sterke aanwijzingen dat ijzererts dat geschikt is om tot DRI te worden verwerkt (DR-ijzererts) tot onderscheiden productmarkten behoort, en dat voor het beoordelen van het effect van de transactie op DR-ijzererts moet worden uitgegaan van twee markten: i) een markt voor DR-pellets, en ii) een markt voor DR-pellets en -ertsklompen samen (omdat DR-klompen en DR-pellets maar eenzijdig substitueerbaar zijn).

Machtspositie met betrekking tot DR-pellets

(211) Onderstaande tabel toont de aandelen van de verschillende partijen in de markt voor DR-pellets. Op grond van het feit dat over de afzet van dit product maar een beperkte hoeveelheid openbare informatie beschikbaar is, zijn de marktaandelen berekend op basis van de totale mondiale handelsverkopen. Deze cijfers omvatten ook de productie van ondernemingen die geen toegang hebben tot de overzeese markt, waardoor de feitelijke marktpositie van de gefuseerde entiteit mogelijk wordt onderschat. Volgens gegevens van een derde partij zouden partijen op basis van de overzeese capaciteit in 2001 een gecombineerd marktaandeel van meer dan 62 % hebben.

Marktaandelen voor DR-pellets

	Land	Handelsverkopen 1997	Handelsverkopen 2000	Capaciteit
		(%)	(%)	2000 (miljoen ton)
CVRD	Brazilië	39	38	9,2
Samarco (CVRD/BHP)	Brazilië	16	19	6,0
QCM (Caemi)	Canada	[< 10] *	[< 10] *	4,0
Gefuseerde entiteit		[60-70]*	[60-70]*	19,2
IOC (Rio Tinto)	Canada	0	4	2,5
LKAB	Zweden	13	14	8,3

Bron: Midrex report 2000.

(212) De Commissie is tot de slotsom gekomen — grotendeels om dezelfde redenen als die welke hierboven met betrekking tot pellets zijn genoemd — dat de transactie ten minste tot het ontstaan van een machtspositie zou leiden, en misschien wel tot de versterking van een bestaande machtspositie, met betrekking tot de levering van DR-pellets aan alle overzeese afzetgebieden. Bovendien zijn de marktaandelen vergelijkbaar met (zo niet hoger dan) die voor de totale pelletverkopen.

(213) In het antwoord op de mededeling van punten van bezwaar zeggen partijen dat er momenteel in de EER geen vraag is naar DR-ijzererts, omdat de enige DR-fabriek in die regio (eigendom van Ispat en gesitueerd in Hamburg) is gesloten. Hoewel het waar is dat de Ispat-fabriek in 2001 verscheidene maanden gesloten is geweest (vanwege de gevolgen van de uitzonderlijke hoge aardgasprijs op de rendabiliteit ([54])), heeft deze fabriek de laatste dertig jaar zonder onderbreking gedraaid en wordt verwacht dat zij spoedig weer in bedrijf zal worden genomen.

(214) Tot slot stellen partijen in hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar dat voor het maken van DR-pellets niet de hoogste kwaliteit fijn erts nodig is, zodat alle pelletfabrieken zonder problemen de DR-markt zouden kunnen betreden. Zelfs als dat waar zou zijn, zou de beoordeling van de transactie daardoor niet anders uitvallen, omdat, zoals hierboven is aangegeven, de gefuseerde entiteit een machtspositie zou hebben op de totale overzeese pelletmarkt.

([54]) Er zijn bovendien sterke aanwijzingen dat de aardgasprijzen de komende paar jaar niet op dit uitzonderlijk hoge niveau zullen blijven.

Machtspositie met betrekking tot DR-ertsklompen en -pellets

(215) In bovenstaande paragraaf is aangetoond dat de transactie ertoe zal leiden dat op de markt voor DR-pellets een machtspositie ontstaat of wordt versterkt. Dit wijst al op vergelijkbare conclusies met betrekking tot de totale markt voor DR-klompen en -pellets, omdat van het DR-ijzererts dat wordt verkocht, 78 % uit pellets bestaat. Er zijn echter ook sterke aanwijzingen dat de situatie met betrekking tot DR-klompen en DR-pellets onderling grote gelijkenis vertoont.

(216) In de DR-sector wordt van oudsher onderscheid gemaakt tussen interne verkopen van verticaal geïntegreerde ondernemingen en handelsverkopen aan derden (DRI-producenten). Dit onderscheid is ook van belang voor het berekenen van de marktaandelen: alleen de handelsverkopen vormen een correcte afspiegeling van de feitelijke marktmacht van de leveranciers die op de handelsmarkt actief zijn, omdat de interne verkopen betrekking hebben op hoeveelheden die niet echt worden verhandeld, die niet beschikbaar zijn voor niet-geïntegreerde DRI-producenten, en ten aanzien waarvan geen werkelijke concurrentie plaatsvindt.

(in miljoen ton)

Afzet van DR-klompen	Land	Afzet 1997		Afzet 2000		Capaciteit
		Eigen verbruik	Handel	Eigen verbruik	Handel	2000
CVRD	Brazilië	0	0,7	0	1,0	3,7
MBR (Caemi)	Brazilië	[< 5] *	[< 10] *	[< 5] *	[< 5] *	[< 5] *
Gefuseerde entiteit		[< 5] *	[< 5] *	[< 5] *	[< 5] *	[< 10] *
MCR (Rio Tinto)	Brazilië	0	0	0	0	1,5
NMDC	India	0	4,2	0	2,0	6,2
CVG	Venezuela	0,6	0	0,9	0	2,5
Iscor	Zuid-Afrika	0	1,8	0	4,0	4,0
Las Encinas	Mexiko	0	0	0,2	0	0,3
Wereldtotaal		[…] *	[< 15] *	[< 5] *	[< 15] *	20,7

Bron: Midrex report 2000.

(217) Bovenstaande tabel laat zien dat er momenteel wereldwijd slechts vier leveranciers op de handelsmarkt actief zijn: CVRD, MBR, NMDC en Iscor. Aangezien CVRD en MBR door de transactie onderdeel worden van hetzelfde concern, wordt het aantal leveranciers daardoor tot drie verminderd. Verder is het niet zo dat deze leveranciers alledrie eenzelfde positie innemen: terwijl CVRD en MBR een aanzienlijk percentage van hun DR-klompen exporteren, verkoopt NMDC niet buiten India, en Iscor heeft niets om te exporteren, omdat het zijn volledige productie op de nationale markt verkoopt en bovendien al op volle capaciteit draait. Het onvermogen van NMDC om op de exportmarkt te verkopen, blijkt verder uit het feit dat de onderneming weliswaar een capaciteit van meer dan zes miljoen ton heeft, maar daar in 2000 slechts twee miljoen ton van wist te verkopen.

(218) Uit het onderzoek van de Commissie komt naar voren dat de vraag naar DRI (en bijgevolg naar DR-ijzererts) in de nabije toekomst naar verwachting dramatisch zal stijgen (van 43,2 miljoen ton in 2000 tot 60 miljoen ton in 2005), in lijn met de gemiddelde jaarlijkse stijging van 8 % die tussen 1995 en 2000 is waargenomen. In dit verband zal de mededinging voor een groot deel worden bepaald door het vermogen van de leveranciers van klompen om aan deze extra vraag te voldoen.

(219) Terwijl de gefuseerde entiteit al over voldoende overcapaciteit beschikt om aan deze hogere vraag te voldoen, zijn er sterke aanwijzingen dat NMDC buiten India niet concurrerend kan verkopen. Iscor heeft nu al een capaciteitstekort en hoewel een capaciteitsuitbreiding met 10 % staat gepland, zal deze onvoldoende zijn om te beantwoorden aan de verwachte stijging van de vraag naar DR-ijzererts met 38 %. Bovendien blijkt uit het marktonderzoek van de Commissie dat de productiecapaciteit van 4 miljoen ton die hierboven door Midrex voor Iscor wordt genoemd, mogelijk wat aan de hoge kant is. Hieruit volgt dat deze leveranciers niet in staat zullen zijn om het concurrentiegedrag van de gefuseerde entiteit voldoende in bedwang te houden.

(220) Partijen stellen dat de industrie als geheel nog steeds voldoende overcapaciteit heeft en dat derhalve andere leveranciers de handelsmarkt zouden kunnen betreden wanneer de gefuseerde entiteit de prijzen zou verhogen of de kortingen zou verlagen. Het onderzoek van de Commissie wijst echter iets anders uit. Ten eerste lijkt MCR geen toegang te hebben tot de noodzakelijke infrastructuur voor overzees transport: MCR is niet verbonden met een haven en zijn producten worden hoofdzakelijk middels aken over de Paraguay en Paraná vervoerd om in de naburige Mercosur-landen (voornamelijk Argentinië) te worden verkocht. Ten tweede heeft CVG weliswaar toegang tot de noodzakelijke infrastructuur, maar heeft het slechts een beperkte productiecapaciteit voor DR-ijzererts (2,5 miljoen ton), terwijl de lokale vraag aanzienlijk is: ruwijzer wordt in Venezuela volledig via de DR-methode geproduceerd (totale capaciteit van 8,8 miljoen ton). In dit verband, en gezien het feit dat CVG een belang heeft in de meeste Venezolaanse DRI-producenten, lijkt het hoogst onwaarschijnlijk dat CVG voldoende volume op de overzeese markt kan toevoegen om het concurrentiegedrag van de gefuseerde entiteit in belangrijke mate te beïnvloeden. Er is verder geen enkele aanwijzing dat een nieuwe producent van ertsklompen de markt zou kunnen betreden, omdat voor „direct reduction"-toepassingen ertsklompen van een zeer specifieke kwaliteit zijn vereist.

(221) Hieruit volgt dat de concurrentievoorwaarden op de handelsmarkt voor DR-ertsklompen in de praktijk in essentie afhangen van de rivaliteit tussen de twee leveranciers op deze markt die beschikken over voldoende overschotcapaciteit en die toegang tot infrastructuur voor overzees transport hebben, en dat zijn MBR en Ferteco. Dit wordt bevestigd door de grootste afnemer van DR-ijzererts (de enige in West-Europa), die zei in wezen afhankelijk te zijn van leveringen van deze twee ondernemingen. Wanneer MBR en Ferteco na de transactie onderdeel zijn van hetzelfde concern, zal die rivaliteit niet meer bestaan. Met het wegnemen van de rivaliteit tussen deze ondernemingen creëert de transactie een machtspositie op deze markt. Het argument van partijen dat MBR momenteel geen DR-klompen in West-Europa verkoopt, kan niet worden geaccepteerd, omdat MBR dat gemakkelijk zou kunnen doen (zoals leveringen in het verleden duidelijk aantonen) en omdat MBR voor West-Europese afnemers het enige reële alternatief is voor CVRD.

(222) Gezien het bovenstaande is de Commissie tot de slotsom gekomen dat de transactie ten minste tot het ontstaan van een machtspositie zou leiden, en misschien wel tot de versterking van een bestaande machtspositie, op de hypothetische markt voor de levering van DR-klompen en -pellets aan alle overzeese afzetgebieden.

C. **Geen machtpositie op de markt voor fijn erts voor sinter**

(223) Zowel CVRD (rechtstreeks en via controlerende aandelen in Ferteco, Samitri, Samarco, enz.) als Caemi (via controlerende aandelen in MBR en QCM) zijn actief in dit segment en verkopen producten in overzeese afzetgebieden. In de op 3 juli 2001 ingevolge artikel 6, lid 1, onder c), van Verordening (EEG) nr. 4064/89 gegeven beschikking, gaf de Commissie te kennen ernstige twijfel te hebben over de verenigbaarheid van de transactie met de gemeenschappelijke markt, op grond van het feit dat de transactie op deze markt een collectieve machtspositie in het leven zou kunnen roepen of versterken. Om de hieronder beschreven redenen zijn deze ernstige twijfels tijdens het uitvoerige onderzoek verminderd.

Marktaandelen

(in %)

Overzeese afzet	Land	Afzet 1997	Afzet 2000	Capaciteit 2000	Capaciteit 2005
CVRD	Brazilië	[20-35]*	[20-35]*	[30-40]*	[30-40]*
Caemi (MBR & QCM)	Brazilië en Canada	[10-20]*	[5-15]*	[10-20]*	[10-20]*
Gefuseerde entiteit ([55])		[30-40]*	[30-40]*	[40-50]*	[40-50]*
BHP	Australië	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*	[10-20]*
Rio Tinto	Australië en Canada	[20-30]*	[20-30]*	[20-30]*	[20-30]*
LKAB	Zweden	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*
SNIM	Mauritanië	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*
Iscor	Zuid-Afrika	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*	[1-10]*

Bron: Midrex report 2000.

Geen individuele machtspositie

(224) Ondanks de betrekkelijk hoge marktaandelen van de gefuseerde entiteit wijst niets erop dat de transactie een individuele machtspositie zou kunnen doen ontstaan of versterken op de markt voor fijn erts voor het maken van sinter dat wordt verkocht in overzeese afzetgebieden. De gefuseerde entiteit zal concurrentiedruk blijven ondervinden van andere grote leveranciers, in het bijzonder Rio Tinto ([20-30]* % van de afzet) en BHP ([10-20]* % van de afzet). De concurrentiekracht van deze twee leveranciers blijkt ook uit hun kostenstructuur, die niet wezenlijk verschilt van die van CVRD (en gunstiger is dan die van MBR). Dit wordt verder bevestigd door de hoge bezettingsgraad van BHP ([…]* %) en Rio Tinto ([…]* %), die hoger is dan die van CVRD ([…]*) en Caemi ([…]* %), en doordat het vrij vaak voorkomt dat afnemers tussen producten van verschillende herkomst wisselen, zoals partijen in hun antwoord op de mededeling van punten van bezwaar benadrukken.

Geen collectieve machtspositie

(225) In haar beschikking van 3 juli 2001 gaf de Commissie te kennen ernstige twijfels te hebben over de verenigbaarheid van de transactie met de gemeenschappelijke markt, op grond van het feit dat deze zou kunnen leiden tot een collectieve machtspositie van de drie belangrijkste overzeese leveranciers, te weten CVRD, BHP en Rio Tinto.

(226) In haar beschikking noemde de Commissie met name i) het grote en groeiende gecombineerde marktaandeel van deze drie spelers ([…]* % van de totale overzeese vraag na de voorgestelde transactie); ii) hun gunstige en vergelijkbare kostenstructuren, vooral wanneer deze worden vergeleken met die van andere overzeese leveranciers; iii) de grote doorzichtigheid van de markt, wat benchmark-prijzen en afzetvolumes betreft, en iv) de stabiliteit van de vraag.

([55]) De cijfers betreffende de marktaandelen van de gefuseerde entiteit omvatten ook de productie van de Indiase mijn Sesa Goa, waarover Mitsui de zeggenschap heeft.

(227) In deze context constateerde de Commissie dat het risico bestaat dat de drie belangrijkste ijzerertsleveranciers vergelijkbare drijfveren hebben en dat dit zou kunnen leiden tot parallel anti-concurrentiegedrag. De Commissie heeft drie verschillende mechanismen onderzocht die mogelijk zouden kunnen leiden tot een situatie waarin sprake is van een collectieve machtspositie: i) parallel onderhandelingsgedrag tijdens de onderhandelingen over de benchmark-prijs (CVRD, Rio Tinto en BHP zijn doorgaans de prijsstellers in West-Europa en Japan); ii) concentratie van deze ondernemingen op hun „natuurlijke" markt (de regio waarin zij voordelen met betrekking tot transportkosten genieten: Oost-Azië voor de Australische leveranciers en West-Europa voor de gefuseerde entiteit), en/of iii) beperking van capaciteitsuitbreiding.

(228) Blijkens het onderzoek zijn er een aantal structurele oorzaken die het moeilijk maken om een collectieve machtspositie in stand te houden. Ten eerste hebben afnemers en concurrenten er voortdurend op gewezen dat er een aanzienlijke concurrentie bestaat tussen de twee Australische leveranciers, die dezelfde type producten verkopen en daadwerkelijk met elkaar concurreren voor een grotere afzet en nieuwe projecten voor capaciteitsuitbreiding.

(229) Ten tweede is fijn erts voor het maken van sinter, zoals hierboven is aangegeven, een gedifferentieerd product. Vooral de Braziliaanse en Australische ertsen hebben zeer verschillende kenmerken. Deze verschillen creëren asymmetrische concurrentieprikkels voor Braziliaanse en Australische leveranciers. Ze verminderen ook het risico dat men afwijkt van een gecoördineerd resultaat, omdat ze vergeldingsacties minder effectief maken.

(230) Ten derde worden de asymmetrische concurrentieprikkels van Braziliaanse en Australische leveranciers verder vergroot door aanzienlijke verschillen in hun respectieve kostenstructuren. Zo blijkt uit onderstaande tabel dat Braziliaanse leveranciers belangrijke kostenvoordelen hebben in West-Europa, terwijl de Australische een grotere concurrentiekracht in Oost-Azië hebben. Deze verschillen betekenen dat Braziliaanse en Australische leveranciers verschillende strategieën voor een zo groot mogelijke winst volgen, hetgeen het op zijn beurt voor de drie belangrijkste producenten bijzonder moeilijk maakt om tot een vergelijkbare prijsstelling te komen of vergelijkbare capaciteitsdoelstellingen te formuleren.

Gemiddelde kosten van fijn erts (1997-2000)

(in USD/milj. ton/eenh.)

	Fob-kosten	Transport naar Azië	Totale kosten naar Azië	Transport naar Europa	Totale kosten naar Europa
CVRD	10,7	13,1	23,8	8,3	19,0
Caemi	[10-20]*	[10-20]*	[20-30]*	[5-15]*	[20-30]*
Rio Tinto	[10-20]*	[5-15]*	[10-20]*	[10-15]*	[20-30]*
BHP	[10-20]*	[5-15]*	[20-30]*	[10-15]*	[20-30]*
Iscor	20,5	10,4	30,9	8,6	29,1
SNIM	22,6	N/B	N/B	5,7	28,3
LKAB	20,9	N/B	N/B	4,3	25,2

Bron: AME report.

(231) Alles bij elkaar genomen, zijn het feit dat de twee Australische producenten elkaar aanzienlijk beconcurreren en dat er tussen de Australische en Braziliaanse producenten asymmetrische concurrentieprikkels bestaan, factoren die in het algemeen zullen verhinderen dat een collectieve machtspositie ontstaat. Dit geldt des te meer omdat CVRD, BHP en Rio Tinto ook wezenlijk verschillende marktaandelen hebben, variërend van 38 % (CVRD) tot [10-20]* % (BHP). In dit opzicht zal de onderhavige transactie deze asymmetrie nog verder vergroten (doordat zij de positie van de huidige marktleider versterkt) en parallel gedrag derhalve nog moeilijker maken. Het bestaan van aanzienlijke verschillen in de bezettingsgraad is een verdere aanwijzing tegen het ontstaan van een collectieve machtspositie, omdat het de conclusie versterkt dat de ondernemingen in deze industrie onderling verschillende drijfveren hebben.

(232) Daarnaast zijn er ook nog specifieke redenen waarom elk van de drie hierboven besproken mechanismen feitelijk niet kan functioneren. Deze redenen worden in de navolgende alinea's gegeven, met een uitvoerige uitleg.

Parallelle prijsstelling

(233) Blijkens het uitgebreide onderzoek bestaat er geen risico van parallelle prijsstelling, om drie redenen: ten eerste is

gebleken dat er aanzienlijke concurrentie bestaat tussen de twee Australische leveranciers, die dezelfde kwaliteit ijzererts produceren en dus in dezelfde vijver vissen.

(234) Ten tweede zou parallel gedrag tijdens de jaarlijkse onderhandelingen over de benchmark-prijs in de praktijk wel eens moeilijk kunnen zijn, omdat i) afnemers als reactie op dergelijk gedrag naar „marginale" leveranciers zouden kunnen stappen (zoals West-Europese afnemers in 2000 deden, toen zij een overeenkomst met SNIM sloten), en ii) elke leverancier in de regel graag de eerste wil zijn om een prijs vast te stellen, en daarom tijdens de onderhandelingen niet te veeleisend is, omdat staalfabrieken zulk „klantvriendelijk" gedrag doorgaans belonen met hogere volumes […]*.

(235) […]*

Geografische opdeling („chacun chez soi")

(236) Blijkens het onderzoek bestaat er ook geen risico van een „geografische opdeling" van de markt, waarbij West-Europa in hoofdzaak door de Braziliaanse leveranciers zou worden bevoorraad en Oost-Azië door de Australische. Ten eerste wordt, zoals hierboven is aangegeven, niet verwacht dat de overzeese vraag in alle gebieden even sterk zal groeien. Meer in het bijzonder lijkt de West-Europese vraag de komende tien jaar te zullen stagneren, terwijl de vraag in Oost-Azië gedurende diezelfde periode aanzienlijk zal stijgen (hoofdzakelijk door de stijgende overzeese inkopen van China). Deze asymmetrie ontneemt leveranciers de drijfveer om zich op een bepaald gebied te concentreren (hoofdzakelijk West-Europa) en vormt juist voor alle leveranciers een stimulans om zich over te geven aan een krachtige concurrentiestrijd om de Oost-Aziatische klanten. Dit wordt bevestigd door de aanwezigheid van CVRD in Oost-Azië (waar al een derde van de totale overzeese verkopen van CVRD naar toe gaat), en door de verkoop van aanzienlijke hoeveelheden Australisch erts in West-Europa.

(237) Daarnaast blijkt één van de belangrijkste uitdagingen voor ijzerertsleveranciers, het verkrijgen van voldoende steun van afnemers voor de aanzienlijke investeringen die voor capaciteitsuitbreiding nodig zijn. Bijvoorbeeld, volgens de cijfers die door partijen zijn verstrekt, […]*. Iets soortgelijks geldt voor de nieuwe projecten van BHP en Rio Tinto. Dergelijke projecten kunnen alleen worden gefinancierd als men zeker is van voldoende afnemers. IJzerertsleveranciers kunnen zich derhalve niet beperken tot afnemers in één enkel overzees gebied. Zij moeten krachtig concurreren om begunstiging van alle mogelijke staalfabrieken. Dit maakt een „geografische opdeling" zelfs nog onwaarschijnlijker.

Beperking van capaciteit

(238) Tot slot is uit het uitgebreide onderzoek van de Commissie niet gebleken dat er veel risico bestaat dat de drie grootste leveranciers aan parallelle capaciteitsbeperking zullen gaan doen. Het is waar dat de markt bepaalde kenmerken vertoont die dit soort gedrag in principe bevorderen: i) Rio Tinto, BHP en de gefuseerde entiteit zouden daadwerkelijk controle kunnen uitoefenen op capaciteitsuitbreidingen, omdat alleen zij toegang hebben tot significante relevante reserves; ii) het feit dat er momenteel zeer weinig overschotcapaciteit is, en de vraag in de nabije toekomst zal stijgen, maakt capaciteitsuitbreiding nodig, en iii) het zou in het gezamenlijk belang van de grote leveranciers zijn om het aanbod krap te houden, zodat de prijzen stijgen.

(239) Parallelle capaciteitsbeperking stuit echter op een aantal belangrijke obstakels. Zelfs als elke producent afzonderlijk al een soort gezamenlijke doelstelling zou kunnen onderscheiden, dan zou die niet gerealiseerd kunnen worden omdat het in het belang van de individuele producent zou zijn om te breken met die doelstelling en extra capaciteit voor de overzeese markt te creëren (zodat zowel hoge verkoopvolumes kunnen worden gerealiseerd als hoge prijzen in rekening gebracht). Daaruit volgt dat het bovenbeschreven mechanisme alleen kan functioneren als de prikkel van ijzerertsleveranciers om af te wijken wordt weggenomen. Het meest waarschijnlijke zou dan zijn dat met vergelding werd gedreigd. Zo'n dreiging kan als volgt worden samengevat: i) gezien de hoge doorzichtigheid van programma's voor capaciteitsuitbreiding (en van de capaciteit van de afzonderlijke leveranciers), zouden de grote leveranciers gemakkelijk en snel de toevoeging van extra capaciteit op het spoor kunnen komen, en ii) zodra dit is gebeurd, zouden zij de desbetreffende leverancier kunnen benadelen door zelf capaciteit toe te voegen (omdat daarmee een situatie van overschotcapaciteit zou worden gecreëerd, hetgeen tot lagere prijzen en lagere winsten zou leiden). Indien de verminderde verdisconteerde winst die de „dissident" gedurende de periode van overschotcapaciteit zou maken, de hogere verdisconteerde winst die hij maakte toen hij profiteerde van zowel hogere verkoopvolumes als hogere prijzen, teniet zou doen, zouden ijzerertsleveranciers weinig aansporing hebben om af te wijken.

(240) Er is aangevoerd dat capaciteitsbeperkend parallel gedrag niet mogelijk is. De belangrijkste reden hiervoor zou zijn, dat de „strafperiode" (van overschotcapaciteit) niet geloofwaardig is, omdat i) deze alle leveranciers bena-

deelt (zodat de periode maar kort mag duren — te kort om de dreiging geloofwaardig te maken), en ii) de toegevoegde capaciteit voor lange tijd zal blijven bestaan. Meer in het bijzonder is erop gewezen dat een vergeldingsactie geen effect zou hebben op het gedrag van de dissident, omdat deze er niet omheen zou kunnen om de geïnstalleerde capaciteit te gebruiken. Vergelding zou derhalve voor alle leveranciers zinloos en pijnlijk zijn. Daar komt nog bij dat de uit een vergelding resulterende overschotcapaciteit eveneens voor lange tijd zou blijven bestaan, wat op zijn beurt alle leveranciers aanzienlijke schade zou toebrengen. Met andere woorden, het vergeldingsmechanisme zou zo futiel, disproportioneel en schadelijk voor alle leveranciers zijn, dat het niet geloofwaardig zou zijn. De Commissie meent dat dit in de onderhavige zaak niet per se waar hoeft te zijn, vanwege de verwachte groei van de markt. Hoewel de toegevoegde capaciteit inderdaad voor lange tijd zou blijven bestaan, zou de verwachte toename van de vraag (8 % tussen 2000 en 2005) de toegevoegde capaciteit snel kunnen absorberen, zodat de overschotcapaciteit niet lang zou blijven bestaan.

(241) De resultaten van het onderzoek duiden er echter op dat parallelle strategieën die capaciteitsbeperking met zich meebrengen, waarschijnlijk niet afdoende zouden functioneren op de in aanmerking genomen markt. Meer in het bijzonder komt uit het onderzoek naar voren dat het buitengewoon moeilijk zou zijn om als individuele leverancier zelfstandig collectieve doelstellingen met betrekking tot capaciteitsbeperking vast te stellen en na te streven. Het blijkt met name dat capaciteit zich niet nauwkeurig laat afstemmen. Programma's voor capaciteitsuitbreiding bestaan uit grote projecten die leiden tot de ontwikkeling van hele mijnbouwgebieden voor de ontginning van een bepaalde afzetting, en betreffen derhalve onregelmatige hoeveelheden. In dit verband zou het niet gemakkelijk zijn voor leveranciers om zelfstandig een strategie voor capaciteitsuitbreiding te volgen.

(242) Ook moet worden opgemerkt dat ijzererts een gedifferentieerd product is. Samen met het feit dat Braziliaans fijn erts aanzienlijk verschilt van het fijn erts dat in Australië wordt gedolven, vormt dit een extra complicatie voor de stabiliteit van een eventueel gecoördineerd resultaat tussen Rio Tinto, CVRD en BHP.

(243) Voorts hebben afnemers er herhaaldelijk op gewezen dat BHP en Rio Tinto elkaar aanzienlijk beconcurreren, vooral wat nieuwe projecten voor capaciteitsuitbreiding betreft. In dit verband is het moeilijk voorstelbaar dat deze twee leveranciers aan parallel gedrag met betrekking tot capaciteitsuitbreiding zouden doen.

(244) Daarnaast is er nog het feit dat, zoals hierboven is aangegeven, de groei van de overzeese markt niet in alle regio's even sterk zal zijn, maar zich hoofdzakelijk in Oost-Azië zal voltrekken, en vooral in China. In deze context worden alle leveranciers aangespoord om zich over te geven aan een krachtige concurrentiestrijd om de Chinese klanten en kunnen toekomstige posities op overzeese markten niet gemakkelijk van de huidige posities op volgroeide markten (zoals West-Europa en Japan) worden afgeleid. In dergelijke omstandigheden zou het voor leveranciers derhalve buitengewoon onwaarschijnlijk zijn dat leveranciers met betrekking tot optimale capaciteitsverdeling dezelfde opvattingen hanteerden, en zij zouden waarschijnlijk niet zelfstandig een strategie van capaciteitsbeperking willen volgen die hun afzet in China zou beperken.

(245) Tot slot is voortdurend verklaard dat nieuwe projecten alleen worden ondernomen als een voldoende groot aantal afnemers heeft laten weten het desbetreffende product te zullen kopen. Hieruit volgt dat de mogelijkheid van producenten om een strategie voor capaciteitsbeperking te volgen, sterk afhankelijk zou zijn van de vraag of de afnemers de desbetreffende ertsen zouden accepteren, iets waarvan niet automatisch kan worden uitgegaan. Hieruit blijkt ook dat afnemers een ernstige bedreiging zouden kunnen vormen voor de stabiliteit van een parallelle strategie.

(246) Om al deze redenen heeft een overgrote meerderheid van derden verklaard dat de drie grootste ijzerertsleveranciers redelijkerwijs niet zelfstandig een dergelijke strategie voor gezamenlijke capaciteitsbeperking zouden kunnen volgen. De Commissie komt derhalve tot de slotsom dat de transactie met betrekking tot fijn erts dat wordt verkocht in overzeese afzetgebieden, geen machtspositie zal doen ontstaan of versterken als gevolg waarvan de daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-overeenkomst in belangrijke mate zouden worden belemmerd.

D. **Geen machtspositie op de markt voor ertsklompen**

(247) De transactie zal met betrekking tot klompen tot overlappingen leiden, een product waarin zowel CVRD als Caemi (via MBR) actief zijn en dat zij in alle overzeese afzetgebieden verkopen. Onderstaande tabel toont de marktaandelen en capaciteit van de partijen:

(in %)

Overzeese afzet	Land	Afzet 1997	Afzet 2000	Capaciteit 2000	Capaciteit 2005
CVRD	Brazilië	[5-15]*	[5-15]*	[20-30]*	[20-30]*
Caemi (MBR)	Brazilië	[5-15]*	[5-15]*	[5-15]*	[5-15]*
Gefuseerde entiteit ([56])		[5-15]*	[10-20]*	[20-30]*	[20-30]*
BHP	Australië	[20-30]*	[10-20]*	[20-30]*	[10-20]*
Rio Tinto	Australië	[30-40]*	[30-40]*	[20-30]*	[20-30]*

Bron: […]*

(248) Niets wijst erop dat de transactie op de markt voor klompen een individuele machtspositie zou doen ontstaan of versterken, omdat de gefuseerde entiteit slechts de op twee na grootste overzeese leverancier zou worden. Dit neemt niet weg dat de transactie ook voor deze markt veel vragen betreffende het risico van een collectieve machtspositie oproept die ook al met betrekking tot fijn erts naar voren zijn gebracht. Volgens het uitgebreide onderzoek van de Commissie kan dit risico echter terzijde worden geschoven, op basis van dezelfde analyse als die welke hierboven met betrekking tot fijn erts is gegeven.

(249) De Commissie komt derhalve tot de slotsom dat de transactie geen machtspositie zal doen ontstaan of versterken met betrekking tot klompen die worden verkocht aan alle overzeese afzetgebieden, als gevolg waarvan de daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-overeenkomst in belangrijke mate zouden worden belemmerd.

E. **Conclusie**

(250) Op basis van bovenstaande analyse is de Commissie van mening dat aan de voorgestelde concentratie het risico is verbonden van de totstandkoming of versterking van een machtspositie op de markt voor de levering van pellets aan alle overzeese afzetgebieden, op de hypothetische markt voor de levering van DR-pellets aan alle overzeese afzetgebieden, en op de hypothetische markt voor DR-pellets plus DR-klompen voor de levering aan alle overzeese afzetgebieden, waardoor de daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-overeenkomst belangrijk zouden worden belemmerd.

([56]) De cijfers betreffende de marktaandelen van de gefuseerde entiteit omvatten ook de productie van de Indiase mijn Sesa Goa, waarover Mitsui de zeggenschap heeft.

VIII. **CORRIGERENDE MAATREGELEN**

(251) Op 5 oktober 2001 hebben partijen een aantal verbintenissen voorgesteld om de mededingingsbezwaren weg te nemen die de Commissie in haar mededeling van punten van bezwaar heeft geuit. Voor het relevante gedeelte van de uiteindelijke verbintenissen wordt verwezen naar de bijlage bij deze beschikking.

A. **Samenvatting van de verbintenissen**

(252) Bedoelde verbintenissen bestaan kort gezegd uit:

— een verbintenis om het 50 %-aandeel van Caemi in QCM, een Canadese fabrikant van fijn erts en pellets, van de hand te doen;

— de oprichting van het zogeheten „New Caemi", waarin MBR, de Braziliaanse dochtermaatschappij van Caemi voor de exploitatie van ijzererts, en Ferteco, een maatschappij voor de exploitatie van ijzererts die CVRD onlangs van Thyssen Krupp heeft verworven, worden geïncorporeerd.

B. **Beoordeling van de verbintenissen**

(253) De eerste van deze twee verbintenissen zorgt ervoor dat de activiteiten van CVRD en Caemi met betrekking tot pellets elkaar niet langer overlappen. Daarnaast komt uit het marktonderzoek van de Commissie duidelijk naar voren dat QCM een zelfstandig bedrijf is, dat onafhankelijk van de rest van Caemi opereert en dat, als het wordt afgestoten aan een geschikte koper, een concurrerende en onafhankelijke speler op de markt kan worden. Hieruit volgt dat deze verbintenis de mededingingsbezwaren wegneemt die de Commissie ten aanzien van pellets en DR-pellets had.

(254) Gezien het feit dat het aanbod op de totale hypothetische markt voor DR-ijzererts voor ongeveer 80 % uit DR-pellets bestaat, lijkt deze verbintenis ook voldoende om de bedenkingen van de Commissie met betrekking

tot die markt weg te nemen. Hoewel QCM geen DR-klompen produceert, vormt de afzet van […]* miljoen ton die MBR in 2000 maakte, slechts een heel klein percentage van het totale aanbod op de gecombineerde markt van DR-klompen en -pellets. De trend in de richting van het gebruik van meer DR-pellets en minder DR-klompen, en het feit dat CVRD verwacht dat zijn huidige reserves van ertsklompen die geschikt zijn om tot DRI te worden verwerkt, in 4-5 jaar zijn uitgeput ([57]), maakt deze afzet zelfs nog minder relevant. Bovendien moet worden opgemerkt dat er maar één Europese afnemer van DR-ijzererts is: een DR-fabriek die momenteel buiten bedrijf is en slechts 0,3 % van de staalproductie in de EER voor zijn rekening nam. Gelet op het bovenstaande en gezien het feit dat voor deze zeer kleine stijging in het aandeel van de totale afzet van DR-ijzererts geen proportionele remedie bestaat, komt de Commissie tot de slotsom dat deze geringe overlapping de concurrentievoorwaarden op de markt in kwestie niet wezenlijk verandert.

(255) In dit verband acht de Commissie de tweede verbintenis niet noodzakelijk voor het verlenen van toestemming voor de aangemelde transactie. De Commissie zal deze derhalve niet verder in overweging nemen voor de onderhavige beschikking.

IX. **CONCLUSIE**

(256) Gezien het bovenstaande en op voorwaarde dat de verbintenis tot het afstoten van het 50 %-aandeel van Caemi in QCM, zoals beschreven in de bijlage, wordt nageleefd, zal de voorgestelde transactie geen machtspositie in het leven roepen of versterken als gevolg waarvan de daadwerkelijke mededinging in de EER of een wezenlijk deel daarvan op significante wijze zou worden belemmerd. De transactie wordt derhalve verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-overeenkomst, overeenkomstig artikel 8, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 4064/89,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De aangemelde transactie waarmee Mitsui en CVRD de gezamenlijke zeggenschap over Caemi verwerven, wordt verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt en met de werking van de EER-overeenkomst, op voorwaarde dat de verbintenis tot het afstoten van het 50 %-aandeel van Caemi in QCM, zoals beschreven in de bijlage, volledig wordt nageleefd.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot:

Mitsui & Co. Ltd
2-1 Ohtemachi 2-chome
Chiyoda-ku
Tokio–100-0004
Japan

Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)
Graça Aranha, 26 — 15th Floor
2005-900 Rio de Janeiro
Brazilië.

Gedaan te Brussel, 30 oktober 2001.

Voor de Commissie
Mario MONTI
Lid van de Commissie

([57]) CVRD haalt al zijn DR-klompen uit de Feijas-mijn (voorheen eigendom van Ferteco), die in 2000 goed was voor een productie van 1 miljoen ton DR-klompen (*bron:* Midrex Report 2000).

BIJLAGE

De volledige originele tekst van de in de artikel 1 bedoelde voorwaarden en verplichtingen kan worden geraadpleegd op de onderstaande website van de Commissie:

http://europa.eu.int/comm/competition/index_en.html