

DE

Fall M.7009- HOLCIM / CEMEX WEST

Nur der deutsche Text ist verfügbar und verbindlich.

**VERORDNUNG (EG) Nr. 139/2004
ÜBER FUSIONSVERFAHREN**

Artikel 9(3)

Datum: 3.1.2014

DE

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.1.2014
C(2013) 9693 final

In der veröffentlichten Version dieser Entscheidung wurden bestimmte Informationen gem. Art. 17 (2) der Ratsverordnung (EG) Nr. 139/2004 über die Nichtveröffentlichung von Geschäftsgeheimnissen und anderen vertraulichen Informationen ausgelassen. Die Auslassungen sind durch Klammern [...] gekennzeichnet. Soweit möglich wurden die ausgelassenen Informationen durch eine Bandbreite/Bereichsangabe von Zahlen oder eine allgemeine Beschreibung ersetzt.

NICHTVERTRAULICHE
FASSUNG

BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 3.1.2014

**gerichtet an die Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf Artikel 9 der Verordnung
(EG) Nr. 139/2004 des Rates
(Sache COMP/M.7009 – Holcim/Cemex West)**

BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 3.1.2014

**gerichtet an die Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf Artikel 9 der Verordnung
(EG) Nr. 139/2004 des Rates
(Sache COMP/M.7009 – Holcim/Cemex West)**

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union¹,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen², insbesondere auf deren Artikel 9 Absatz 3,

gestützt auf die Anmeldung durch die Holcim Beteiligungs GmbH (Deutschland) („Holcim“ oder „die Anmelderin“) vom 3. September 2013 nach Artikel 4 der Fusionskontrollverordnung,

gestützt auf den Verweisungsantrag der Bundesrepublik Deutschland durch das Bundeskartellamt vom 26. September 2013 und die darauf gerichtete Erinnerung der Bundesrepublik Deutschland vom 20. November 2013,

gestützt auf den Beschluss der Kommission vom 22. Oktober 2013 zur Einleitung eines Verfahrens in dieser Sache³,

nachdem der Anmelderin Gelegenheit gegeben wurde, sich zu dem Antrag der Bundesrepublik Deutschland vom 26. September 2013 zu äußern, und gestützt auf die Stellungnahme der Anmelderin vom 11. Dezember 2013,

nachdem der Bundesrepublik Deutschland Gelegenheit gegeben wurde, sich zu der möglichen Abweisung ihres Antrags zu äußern, und gestützt auf die Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland vom 16. Dezember 2013,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 3. September 2013 ist die Anmeldung eines geplanten Zusammenschlusses nach Artikel 4 der Fusionskontrollverordnung bei der Europäischen Kommission eingegangen. Hiernach beabsichtigt Holcim Beteiligungs GmbH (Deutschland) („Holcim“ oder „die Anmelderin“, Deutschland), Teile der Aktivitäten der Cemex

¹ ABl. C 115 vom 9.8.2008, S. 47.

² ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1 („Fusionskontrollverordnung“). Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 wurden mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) einige Begriffe geändert. So wurde zum Beispiel „Gemeinschaft“ durch „Union“ und „Gemeinsamer Markt“ durch „Binnenmarkt“ ersetzt. In diesem Beschluss wird durchgehend die Terminologie des AEUV verwendet.

³ ABl. C 310 vom 25.10.2013, S.2.

Gruppe in den Bereichen Zement, Transportbeton, Zuschlagstoffe und zementähnliche Stoffe in Westdeutschland sowie einige Werke und Standorte in Frankreich und den Niederlanden (zusammen „Cemex West“⁴, Deutschland) zu erwerben.⁵ Dieser geplante Zusammenschluss wird im Folgenden als „der angemeldete Zusammenschluss“ bezeichnet. Holcim und Cemex West werden im Folgenden als „die Beteiligten“ bezeichnet.

- (2) Eine Kopie der Anmeldung ist der Bundesrepublik Deutschland über das Bundeskartellamt am 6. September 2013 übermittelt worden.
- (3) Mit Schreiben vom 26. September 2013 hat die Bundesrepublik Deutschland die vollständige Verweisung des angemeldeten Zusammenschlusses gemäß Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung an ihre zuständigen Behörden beantragt, um eine Prüfung nach dem nationalen Wettbewerbsrecht durchzuführen.
- (4) Am 22. Oktober 2013 hat die Kommission beschlossen, das Verfahren nach Artikel 6(1)(c) der Fusionskontrollverordnung einzuleiten.
- (5) Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Schreiben vom 20. November 2013 gemäß Artikel 9(5) der Fusionskontrollverordnung an ihren Verweisungsantrag erinnert.
- (6) Die Anmelderin ist mit Schreiben vom 3. Dezember 2013 über den Verweisungsantrag und die Erinnerung informiert worden und hat am 11. Dezember 2013 dazu eine Stellungnahme abgegeben.
- (7) Die Bundesrepublik Deutschland ist mit Schreiben vom 10. Dezember 2013 über die mögliche Abweisung ihres Verweisungsantrags informiert worden und hat am 16. Dezember 2013 dazu eine Stellungnahme abgegeben.

1. DIE BETEILIGTEN

- (8) Holcim ist eine Tochtergesellschaft der Holcim Ltd., der Muttergesellschaft der Holcim Gruppe. Holcim Ltd. ist ein global agierender Anbieter von Zement, Transportbeton sowie Asphalt und zementähnlichen Stoffen mit Sitz in der Schweiz und Aktivitäten in mehr als 70 Ländern.
- (9) Cemex West besteht aus mehreren Betrieben, die ganz oder teilweise im Eigentum von drei Unternehmen stehen (Cemex Deutschland AG, Cemex Kies und Split GmbH und Cemex Logistik GmbH), die ihrerseits Tochtergesellschaften der Cemex Central Europe GmbH sind, einem Mitglied der Cemex Gruppe. Die Cemex Gruppe („Cemex“) ist ein Baustoffunternehmen mit Aktivitäten in Zement, Transportbeton, Zuschlagstoffen und ähnlichen Baustoffen, welches weltweit in Amerika, Europa, Afrika, dem Nahen Osten und Asien tätig ist.

⁴ Die Vermögenswerte von Cemex West befinden sich überwiegend in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland sowie zusätzlich in Frankreich und den Niederlanden nahe der deutschen Grenze. Zu den Vermögenswerten gehören ein Zementwerk, zwei Zementmahlanlagen (mit einer Gesamtzementkapazität von 2,5 Mio. Tonnen), eine Hüttensandproduktion, 22 Standorte für Zuschlagstoffe und 79 Transportbetonwerke.

⁵ ABl. C 262 vom 11.9.2013, S. 5.

2. DER ZUSAMMENSCHLUSS

- (10) Am 12. Juli 2013 haben die Beteiligten ein Memorandum of Understanding („MoU“) über mehrere Erwerbsvorgänge unterzeichnet. Demnach wird Holcim bestimmte, hauptsächlich in Westdeutschland gelegene Vermögenswerte (Cemex West), von Cemex erwerben, während Cemex die Kontrolle über die Gesamtheit von Holcims Aktivitäten im Zement, Transportbeton und Zuschlagstoffen in der Tschechischen Republik und Spanien erwerben wird. Gemäß MoU stehen beide Erwerbsvorgänge in Zusammenhang und bedingen sich gegenseitig.⁶
- (11) Die dem MoU unterliegenden Transaktionen können nicht als ein einziger Zusammenschluss nach der Fusionskontrollverordnung behandelt werden. Mehrere Transaktionen können nur dann als ein einziger Zusammenschluss behandelt werden, wenn letztlich die Kontrolle von dem- bzw. denselben Unternehmen übernommen wird.⁷ Die Transaktion betreffend die Übernahme von Cemex West durch Holcim hat eine EU-weite Bedeutung.⁸ Die parallele Transaktion betreffend die Übernahme von Holcims Aktivitäten in der Tschechischen Republik und Spanien durch Cemex weist hingegen keine EU-weite Bedeutung im Sinne von Artikel 1 der Fusionskontrollverordnung auf.⁹
- (12) Die genaue Struktur des Erwerbs von Cemex West durch Holcim ist noch Gegenstand von Verhandlungen. Zwei Varianten sind möglich: Holcim wird entweder alle Anteile an Cemex Deutschland AG erwerben, nachdem alle nicht zu Cemex West gehörenden Vermögenswerte und Anteile von Cemex Deutschland AG abgetrennt wurden. Alternativ wird Holcim alle Betriebe der Cemex West von Cemex Deutschland AG erwerben. In beiden Fällen wird Holcim alleinige Kontrolle über die Gesamtheit von Cemex West erwerben. Folglich stellt der angemeldete Zusammenschluss einen Zusammenschluss im Sinne von Artikel 3(1)(b) der Fusionskontrollverordnung dar.

⁶ S. MoU, Abschnitt C.2.

⁷ S. Absatz 41 der Konsolidierten Mitteilung der Kommission zu Zuständigkeitsfragen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. C 43 vom 21.2.2009, S. 10 („Konsolidierte Mitteilung der Kommission zu Zuständigkeitsfragen“).

⁸ S. Abschnitt 3.

⁹ Diese Transaktionen unterliegen jedoch den innerstaatlichen Fusionskontrollvorschriften Spaniens und der Tschechischen Republik und wurden am 2.9.2013 bei den zuständigen spanischen und tschechischen Behörden angemeldet. Am 12.9.2013 forderte die spanische Wettbewerbsbehörde die Kommission nach Artikel 22(1) der Fusionskontrollverordnung auf, Cemex' Erwerb von Holcims Aktivitäten in Spanien zu untersuchen. Mit Brief vom 1.10.2013 hat die tschechische Wettbewerbsbehörde die Kommission informiert, dass sie nicht vorhabe, sich dem Verweisungsantrag anzuschließen. Am 18.10.2013 erließ die Kommission einen Beschluss nach Artikel 22(3) der Fusionskontrollverordnung, den Zusammenschluss, durch den Cemex Holcims Aktivitäten in Spanien erwirbt, zu untersuchen.

3. EU-WEITE BEDEUTUNG DES ZUSAMMENSCHLUSSES

- (13) Die beteiligten Unternehmen erzielen zusammen einen weltweiten Gesamtumsatz von mehr als 5 000 Mio. EUR¹⁰ [...]. EU-weit erzielen beide einen Umsatz von jeweils mehr als 250 Mio. EUR [...]. [...] Der angemeldete Zusammenschluss hat daher EU-weite Bedeutung nach Artikel 1(2) der Fusionskontrollverordnung.

4. DER VERWEISUNGSANTRAG NACH ARTIKEL 9 DER FUSIONS-KONTROLLVERORDNUNG

- (14) Am 26. September 2013 hat die Bundesrepublik Deutschland einen Antrag nach Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung bei der Kommission eingereicht, den angemeldeten Zusammenschluss vollständig an die Bundesrepublik Deutschland zu verweisen ("der Verweisungsantrag"). Am 20. November 2013 hat die Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 9(5) der Fusionskontrollverordnung an ihren Antrag erinnert.
- (15) Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, dass der angemeldete Zusammenschluss drohe, den Wettbewerb im Grauzementmarkt in Nord- und Westdeutschland erheblich zu beeinträchtigen. Diese Märkte wiesen alle Merkmale gesonderter Märkte innerhalb Deutschlands auf.¹¹ Die Bundesrepublik Deutschland hat ebenfalls untersucht, ob die Verweisung im vorliegenden Fall gerechtfertigt ist, und kommt zu dem Ergebnis, dass ihre zuständigen Behörden die bestgeeigneten Behörden für die Untersuchung des Falls seien. In ihrer Stellungnahme vom 16. Dezember 2013 zu der möglichen Abweisung ihres Verweisungsantrags macht die Bundesrepublik Deutschland diese Argumente erneut geltend.
- (16) Die Anmelderin trägt in ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2013 vor, dass der angemeldete Zusammenschluss nicht drohe, den Wettbewerb in Märkten erheblich zu beeinträchtigen, welche alle Merkmale gesonderter Märkte innerhalb Deutschlands aufweisen. Darüber hinaus sei die Kommission besser geeignet, den angemeldeten Zusammenschluss zu untersuchen. In Bezug auf die Abgrenzung des räumlich relevanten Markts trägt die Anmelderin vor, dass es bedeutenden grenzüberschreitenden Handel mit Zement gebe, insbesondere Exporte aus Nordrhein-Westfalen, wo die installierte Produktionskapazität das Doppelte des lokalen Verbrauchs betrage.

¹⁰ Umsatzberechnung nach Artikel 5(1) der Fusionskontrollverordnung und der Konsolidierten Mitteilung der Kommission zu Zuständigkeitsfragen.

¹¹ Die Bundesrepublik Deutschland trägt ebenfalls vor, dass der angemeldete Zusammenschluss möglicherweise drohe, den Wettbewerb im Markt für Hüttensand erheblich zu beeinträchtigen. Jedoch geht die Bundesrepublik Deutschland weder näher auf die Abgrenzung des Produktmarkts und des räumlich relevanten Markts noch auf die drohende Wettbewerbsbedrohung ein. Aus diesem Grund wird die Kommission die Voraussetzungen gemäß Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung bezüglich des Produktes Hüttensand in dieser Entscheidung nicht weiter behandeln.

4.1. Voraussetzungen für Verweisungen nach Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung

- (17) Nach Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung und der Mitteilung der Kommission über die Verweisung von Fusionsfällen¹² muss der antragstellende Mitgliedstaat nachweisen, dass (i) nach einer vorläufigen Analyse ein wirkliches Risiko besteht, dass der Zusammenschluss erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb hat und daher genau geprüft werden sollte, und (ii) dass der oder die räumlichen Märkte, auf denen der Wettbewerb durch den Zusammenschluss beeinträchtigt wird, einen nationalen oder kleiner als nationalen Umfang haben.
- (18) Wenn die Voraussetzungen des Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung nicht erfüllt sind, erlässt die Kommission eine Entscheidung diesen Inhalts nach Artikel 9(3) der Fusionskontrollverordnung, welche an den betroffenen Mitgliedstaat gerichtet ist, und behandelt den Zusammenschluss selbst.
- (19) Wenn die Voraussetzungen des Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung erfüllt sind, hat die Kommission nach Artikel 9(3) der Fusionskontrollverordnung Ermessen in der Entscheidung, ob eine Verweisung gerechtfertigt ist. In ihrer Bewertung zieht die Kommission die Leitsätze der Mitteilung der Kommission über die Verweisung von Fusionsfällen heran und untersucht die Frage, ob die zuständigen Behörden des die Verweisung beantragenden Mitgliedstaates am besten für die Prüfung des Zusammenschlusses geeignet sind.

4.2. Rechtliche Voraussetzungen gemäß Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung

4.2.1. Abgrenzung des Produktmarktes für Zement

- (20) Zement ist ein feines Pulver, das im Bauwesen verwendet wird. Zement erhärtet zu einer festen Masse, wenn er mit Wasser vermischt wird, und wird in der Betonproduktion verwendet. Zement wird in loser Form als Massengut oder in Säcken verkauft. Es gibt zwei Haupttypen von Zement: weißer Zement und Grauzement. Innerhalb des Typus Grauzement ist eine Vielzahl von unterschiedlichen Klassen erhältlich und weitere Subtypen können hergestellt werden.
- (21) Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, dass der relevante Produktmarkt der Markt für Grauzement sei.
- (22) Die Kommission hat in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Entscheidungen zwischen dem Grauzementmarkt und dem Markt für weißen Zement unterschieden. Diese Unterscheidung wurde auch durch die Ergebnisse der Marktuntersuchung im vorliegenden Fall bestätigt.¹³ Die Ergebnisse der Marktuntersuchung stützen des

¹² ABl. C 56 vom 5.3.2005, S. 2.

¹³ Die Mehrheit der Kunden und Wettbewerber betrachten weißen Zement als einen eigenständigen Produktmarkt; Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Wettbewerber, Frage 6; Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Kunden, Frage 7.

Weiteren eine Unterscheidung nach der Verkaufsweise von Zement, das heißt zwischen dem Verkauf in loser Form als Massengut und dem Verkauf in Säcken.¹⁴

- (23) Daher kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass der relevante Produktmarkt der Markt für Grauzement in loser Form ist. Darüber hinaus kann für die vorliegende Entscheidung offen bleiben, ob eine weitere Unterscheidung nach Zementklassen erfolgen sollte, da sich keine Hinweise ergaben, dass die Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes für die Zementklassen unterschiedlich erfolgen sollte.

4.2.2. *Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes für Grauzement*

Der Vortrag der Bundesrepublik Deutschland

- (24) Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, dass es traditionell vier lokale Märkte für Grauzement in Deutschland gebe: Norddeutschland, Westdeutschland, Süddeutschland und Ostdeutschland. Der angemeldete Zusammenschluss werde Wettbewerbsauswirkungen auf die Märkte Westdeutschlands und Norddeutschlands haben, die jeweils alle Merkmale gesonderter Märkte in Deutschland aufwiesen.
- (25) Die Märkte seien regional abzugrenzen. Die Radien von 150 bis 250 km um die Zementwerke, welche von den Beteiligten für die Bestimmung des räumlich relevanten Marktes angesetzt werden, dienten nur als erste grobe Annäherung für die Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes. Insbesondere solle eine auf Radien basierende räumliche Marktabgrenzung nicht dazu führen, Gebiete außerhalb Deutschlands in den räumlich relevanten Markt einzuschließen.
- (26) Importe stellten keine realistische Angebotsalternative für deutsche Kunden dar, wie aus den Importstatistiken deutlich werde. Deshalb seien ausländische Zementanbieter nicht in der Lage, den wettbewerblichen Verhaltensspielraum der Beteiligten im Hinblick auf ihre deutsche Kunden zu begrenzen. Die Tatsache, dass es nennenswerte Exporte aus Deutschland in die Niederlande, Belgien und Frankreich gibt, widerspreche dieser Bewertung nicht, da es für die Bestimmung des räumlich relevanten Marktes auf die bestehenden Bezugsalternativen für deutsche Kunden ankomme. Die Kommission solle die bestehenden Verkaufsalternativen für deutsche Zementhersteller nicht berücksichtigen, da eine Substituierbarkeit aus Anbietersicht für die räumliche Marktabgrenzung nicht entscheidend sei.
- (27) Darüber hinaus unterscheide sich die Wettbewerbssituation stark in den verschiedenen regionalen Märkten der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Marktanteile der Marktteilnehmer und das Preisniveau. Aus diesem Grund könnten die Wettbewerbsbedingungen in Gebieten innerhalb und außerhalb Deutschlands nicht als hinreichend homogen angesehen werden, um sie in denselben räumlich relevanten Markt einzuschließen.

Die Wertung der Kommission

- (28) Die Kommission ist in mehreren vorausgegangenen Verfahren davon ausgegangen, dass der Markt für Grauzement aus einer Gruppe räumlicher Märkte besteht, welche

¹⁴ Antworten auf den Phase I Fragebogen für Wettbewerber, Frage 7; Antworten auf den Phase I Fragebogen für Kunden, Frage 8.

die verschiedenen Zementwerke zum Mittelpunkt haben und sich gegenseitig überlappen.¹⁵ Die Kommission hat dabei festgestellt, dass der räumliche Umfang der einzelnen Zementmärkte durch die Entfernung zur nächsten Zement-Verkaufsstelle bestimmt wird und dass diese Entfernung über nationale Staatsgrenzen hinausreichen kann. Entsprechend hat die Kommission in einem Fall zum Beispiel den räumlich relevanten Markt abgegrenzt als die Gesamtheit der folgenden Gebiete: Nordosten Frankreichs, Hälfte des nördlichen Rhône Alpes-Gebiets, Belgien sowie die deutschen Grenzgebiete zu Frankreich.¹⁶ In späteren Entscheidungen hat die Kommission festgestellt, dass die Märkte vermutlich weiter als national abzugrenzen sind, wobei diese Frage letztlich offengelassen wurde.¹⁷

- (29) In Übereinstimmung mit der Entscheidungspraxis der Kommission hat die Marktuntersuchung Beweise dafür erbracht, den räumlich relevanten Markt für Grauzement im vorliegenden Fall nicht auf Deutschland zu beschränken. Die Kommission hält es für angemessener, die relevanten räumlichen Märkte mit Hilfe von Radien von ungefähr 150 bis 250 km um die Zementwerke abzugrenzen. Diese Herangehensweise würde Gebiete einschließen, die in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland liegen, einschließlich Gebiete in Belgien, in den Niederlanden und im Nordosten Frankreichs.
- (30) Die Ergebnisse der Marktuntersuchung haben bestätigt, dass Transportkosten beim Verkauf von Grauzement eine bedeutende Rolle spielen. Die Frage, wie weit Zement in wirtschaftlich sinnvoller Weise geliefert werden kann, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, einschließlich der verfügbaren Infrastruktur (Autobahn, Schiffswege, Umschlagsanlagen etc.) sowie den landschaftlichen Gegebenheiten der jeweiligen Region.¹⁸ Die Teilnehmer der Marktuntersuchung haben angeführt, dass die größten Mengen in einer Entfernung von bis zu 150 km um das Zementwerk herum verkauft würden, dass es aber auch noch möglich und wirtschaftlich sinnvoll sei, Grauzement bis zu einer Entfernung von 250 bis 300 km zu transportieren.¹⁹
- (31) Auf der Grundlage dieser Transportradien und durch die zentrale Lage Deutschlands in Europa gibt es bedeutende Handelsströme über die deutschen Grenzen hinweg. Nach Veröffentlichungen des Vereins Deutscher Zementwerke, eines Branchenverbandes, beliefen sich die Zementexporte aus Deutschland 2012 auf 6,8 Mio. Tonnen (dies entspricht 21% der deutschen Zementproduktion²⁰) und 2011

¹⁵ Fall IV/M.460 *Holdercim/Cedest*, Absatz 16; COMP/M.1030 *Lafarge/Redland*, Absatz 16; COMP/M.1157 *Skanska/Scancem*, Absatz 56; COMP/M.2317 *Lafarge/Blue Circle (II)*, Absatz 8; M.3572 *Cemex/RMC*, Absatz 20; s. auch Antitrust Fälle IV/33.126 und 33.322 – Cement, ABl. L 343 vom 30.12.1994, S. 11.

¹⁶ Fall IV/M.460 *Holdercim/Cedest*, Absatz 19.

¹⁷ COMP/M.3415 *CRH/SEMAPA/Secil JV*, Absatz 17; COMP/M.3713 *Holcim/Aggregate Industries*, Absatz 7; COMP/M.4719 *Heidelberg Cement/Hanson*, Absatz 28; COMP/M.5771 *CSN/CIMPOR*, Absatz 13; COMP/M.6153 *Anglo American/Lafarge/JV*, Absatz 29.

¹⁸ Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Wettbewerber, Frage 9, Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Kunden, Frage 8.

¹⁹ Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Wettbewerber, Fragen 9, 11 und 13, Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Kunden, Fragen 10, 12 und 16.

²⁰ <http://www.vdz-online.de/publikationen-branchendaten/zahlen-und-daten/tabellen/a2-klinker-und-zementproduktion-klinkerfaktor/> (zuletzt aufgerufen am 13.12.2013).

auf 7,9 Mio. Tonnen.²¹ Die Gesamtimporte nach Deutschland aus anderen EU-Mitgliedstaaten beliefen sich 2012 auf 1,2 Mio. Tonnen (dies entspricht 4,5% des deutschen Zementverbrauchs²²), wobei sich die Importe aus Frankreich und den Benelux-Ländern 2012 auf 0,7 Mio. Tonnen beliefen.²³

- (32) Die Tatsache, dass Exporte aus Deutschland die Importe nach Deutschland übersteigen, lässt sich dadurch erklären, dass die Produktionskapazitäten und die tatsächliche Zementproduktion in Deutschland deutlich höher sind als der Verbrauch.²⁴ Dies gilt für Deutschland als Ganzes und besonders für Nordrhein-Westfalen, aufgrund der Verfügbarkeit der benötigten Rohstoffe. Dies führt dazu, dass Zementlieferanten im Lichte fehlender Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel nach Verkaufsmöglichkeiten außerhalb Deutschlands suchen. Grauzement, der innerhalb der EU verwendet und verkauft wird, wird auf Basis des EU-Standards EN 197-1 produziert. Die bestehenden Unterschiede in den nationalen Bauordnungsgesetzen scheinen den grenzüberschreitenden Handel mit Zement hingegen nicht in bedeutendem Maß zu beeinträchtigen.²⁵
- (33) In Übereinstimmung mit diesen quantitativen Daten zum grenzüberschreitenden Handel zeigen auch die qualitativen Ergebnisse der Marktuntersuchung, dass Zementhersteller den vollen Radius um ihre Zementwerke als ihren tatsächlichen und potentiellen Kundenkreis ansehen.²⁶ Die Tatsache, dass Zementhersteller grenzüberschreitende Gebiete als Teil desselben relevanten Marktes ansehen, spiegelt sich auch in den internen Dokumenten der Beteiligten wider. Zum Beispiel stellt Cemex in einem seiner internen Dokumente fest: „*Markt NRW und Benelux ist als Einheit zu sehen*“.²⁷
- (34) Die Kommission hält daher Verkäufe an deutsche und nicht-deutsche Kunden aus Anbietersicht für substituierbar. Die Kommission ist der Auffassung, dass Gebiete in Mitgliedstaaten außerhalb Deutschlands in die wettbewerbsrechtliche Untersuchung einzuschließen sind, um diesen grenzüberschreitenden Wettbewerb nicht außer Acht zu lassen.

²¹ <http://www.vdz-online.de/index.php?id=1300> (zuletzt aufgerufen am 13.12.2013).

²² <http://www.vdz-online.de/index.php?id=1300&L=0> (zuletzt aufgerufen am 13.12.2013).

²³ <http://www.vdz-online.de/1357.html?&L=1> (zuletzt aufgerufen am 13.12.2013).

²⁴ 32,4 Mio. Tonnen Zementproduktion im Vergleich zu 26,7 Mio. Tonnen Zementverbrauch in Deutschland 2012, siehe <http://www.vdz-online.de/publikationen-branchendaten/zahlen-und-daten/tabellen/a2-klinker-und-zementproduktion-klinkerfaktor/> sowie <http://www.vdz-online.de/publikationen-branchendaten/zahlen-und-daten/tabellen/a3-zementabsatz-export-import-verbrauch/> (zuletzt aufgerufen am 13.12.2013)

²⁵ Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Wettbewerber, Frage 14; Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Kunden, Frage 16; Antworten auf den Phase II-Fragebogen der Kommission an Zementwettbewerber, Frage 20; Antworten auf den Phase II-Fragebogen der Kommission an Zementkunden, Frage 19.

²⁶ Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Wettbewerber, Frage 9; Antworten auf den Phase II-Fragebogen der Kommission an Zementwettbewerber, Frage 15.

²⁷ Internes Dokument von Cemex mit dem Titel „Vertriebstagung Zement“, vom 22.-23.11.2012, Seite 39, enthalten in Cemex‘ Antwort auf das Auskunftsverlangen der Kommission vom 6.12.2013.

- (35) Wenngleich eine klare Mehrheit der deutschen Kunden im Rahmen der Marktuntersuchung bestätigte, dass sie ihren Zement von deutschen Zementlieferanten bezieht, haben in Belgien, den Niederlanden und Frankreich ansässige Kunden bestätigt, dass sie Zement auch grenzüberschreitend einkaufen.²⁸ Die Kunden haben darüber hinaus angegeben, dass sie ihren Zement grundsätzlich in einem Einkaufsradius von bis zu 250 oder 300 km um ihren Betrieb beziehen.²⁹
- (36) Hinsichtlich der angeblich bedeutenden Preisunterschiede zwischen Zement, der in Deutschland und in angrenzenden Mitgliedstaaten verkauft wird, zeigen interne Dokumente Holcims, dass das Preisniveau von Grauzement in den belgischen Grenzgebieten wie Limburg, Liège oder Luxemburg 2012³⁰ und 2007³¹ niedriger und näher am deutschen Preisniveau war als im Rest Belgiens. Holcim stellt in einem internen Dokument zu Belgien aus 2007 fest: „*Je näher der Mikromarkt an Deutschland ist, umso niedriger ist der Zementpreis.*“³² Das Gleiche gilt für die französischen Grenzregionen zu Deutschland, wo die durchschnittlichen Preise näher an den deutschen Preisen liegen als an den Preisen anderer Regionen Frankreichs.
- (37) Die Kommission ist folglich der Auffassung, dass die räumlich relevanten Märkte mit Hilfe von Radien von ungefähr 150 bis 250 km um die Zementwerke abzugrenzen sind und grenzüberschreitende Gebiete umfassen sollten. Im vorliegenden Fall würden die relevanten Märkte erhebliche Gebiete in Belgien, den Niederlanden und Nordost-Frankreich umfassen, insbesondere da Cemex‘ Werk in Duisburg nur 45km von der niederländischen Grenze entfernt liegt und Cemex Zement in erheblichem Umfang in die Niederlande und auch nach Belgien verkauft.
- (38) Daher teilt die Kommission die Auffassung der Bundesrepublik Deutschland zur Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes nicht und ist der Auffassung, dass die Märkte für Grauzement im vorliegenden Fall nicht nationalen oder kleiner als nationalen Umfangs innerhalb des deutschen Staatsgebiets sind.

Schlussfolgerung zum Vorliegen gesonderter Märkte für Grauzement in Deutschland

- (39) Aus den dargelegten Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass im vorliegenden Fall keine betroffenen Märkte für Grauzement vorliegen, die alle Merkmale gesonderter Märkte innerhalb Deutschlands aufweisen und das Gebiet Deutschlands nicht überschreiten. Die Kommission erachtet es daher nicht für notwendig, in dieser Entscheidung Stellung zur zweiten Voraussetzung des Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung zu nehmen, welche die Frage drohender erheblicher Wettbewerbsbeeinträchtigungen betrifft.

²⁸ Antworten auf den Phase II-Fragebogen der Kommission an Zementkunden, Frage 14.

²⁹ Antworten auf den Phase I-Fragebogen der Kommission an Kunden, Feagen 12 and 15; Antworten auf den Phase II-Fragebogen der Kommission an Zementkunden, Frage 15.

³⁰ Internes Dokument Holcims mit dem Titel “Holcim Belgium Netherlands. Business Plan 2013-2017”, Seite 31, Annex 3.1 zu Holcims Antwort auf das Auskunftsverlangen der Kommission vom 7.10.2013.

³¹ Internes Dokument Holcims mit dem Titel “Holcim Belgium – Business Plan 2008-2012”, Seite 17, Annex 3.4 zu Holcims Antwort auf das Auskunftsverlangen der Kommission vom 7.10.2013.

³² Ibid; der englische Originaltext lautet “*The closer the micro-market to Germany, the lower the cement price*”.

4.3. Sonstige zu berücksichtigende Umstände

- (40) Da die Voraussetzungen des Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung nicht erfüllt sind, ist die Kommission nicht verpflichtet, eine vollumfängliche Prüfung der Geeignetheit einer Verweisung nach Deutschland durchzuführen. Der Vollständigkeit halber stellt die Kommission jedoch fest, dass selbst in dem Fall, dass die Voraussetzungen des Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung erfüllt wären, die sonstigen zu berücksichtigenden Umstände die Kommission dazu bewegen würden, von ihrem Ermessen nach Artikel 9(3) der Fusionskontrollverordnung Gebrauch zu machen und den Fall nicht an die Bundesrepublik Deutschland zu verweisen, weder vollständig noch zum Teil.

Der Vortrag der Bundesrepublik Deutschland

- (41) Die Bundesrepublik Deutschland trägt vor, dass die zuständigen deutschen Behörden die am besten geeigneten Behörden seien, um den angemeldeten Zusammenschluss zu prüfen, da sie über umfangreiche Fachkenntnis zu den relevanten regionalen Märkten verfügten.
- (42) Der angemeldete Zusammenschluss werde sich hauptsächlich in Deutschland auswirken, da Cemex West dort [...] % seines Umsatzes erziele und die Untersuchung sich auf zwei regionale Märkte in Deutschland konzentrieren werde.
- (43) Die Bundesrepublik Deutschland verweist ebenfalls auf ihre Fachkenntnis zu dem Zementmarkt und dem nachgelagerten Markt für Transportbeton, die es durch vorangegangene Verfahren und durch eine 2013 begonnene Sektoruntersuchung auf dem Transportbetonmarkt erlangt habe.
- (44) Soweit der angemeldete Zusammenschluss ebenfalls Auswirkungen auf regionale Märkte für Grauzement in Frankreich, Belgien und den Niederlanden haben wird, komme es auf diesen Märkten zu keiner Wettbewerbseinschränkung, da der Marktanteil und die Marktanteilsadditionen der Beteiligten in Belgien, Frankreich und den Niederlanden niedrig seien.

Die Wertung der Kommission

- (45) Die Kommission ist der Auffassung, dass dem Leitsatz der Rechtssicherheit hinsichtlich der Zuständigkeit für einen bestimmten Zusammenschluss angemessenes Gewicht beigemessen werden muss. Demnach sollen Verweisungen nur dann vorgenommen werden, wenn es einen hinreichend starken Grund für ein Abweichen von der ursprünglichen Zuständigkeit gibt. Dies gilt insbesondere für Verweisungen nach der Anmeldung.³³
- (46) In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Kommission in der Vergangenheit zahlreiche Fälle in verschiedenen Teilen der europäischen Zementindustrie und der weiteren Baustoffindustrie untersucht hat. Die Kommission wird ebenso den geplanten Erwerb von Holcims Geschäftstätigkeiten in Spanien

³³ Siehe Erwägungsgrund 11 der Fusionskontrollverordnung sowie die Absätze 37 und 13 der Mitteilung der Kommission über die Verweisung von Fusionsfällen.

durch Cemex untersuchen, welcher mit dem angemeldeten Zusammenschluss wechselseitig bedingt verknüpft ist.

- (47) Die Kommission stellt ebenfalls fest, dass Zement in erheblichem Maß grenzüberschreitend gehandelt wird, wie in Abschnitt 4.2.2 erläutert. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass, würde man der durch die Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagenen nationalen Marktabgrenzung folgen, der belgische Markt für Grauzement durch den angemeldeten Zusammenschluss betroffen wäre. Der angemeldete Zusammenschluss hat somit voraussichtlich grenzüberschreitende Auswirkungen in Deutschlands Nachbarstaaten, welche die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland nicht untersuchen könnten.
- (48) Auch ist in Betracht zu ziehen, dass dieselben großen Zementhersteller in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind. Dies trifft auch auf die Beteiligten des angemeldeten Zusammenschlusses zu. Dies führt zu vielfachen Wettbewerbskontakten der Zementhersteller innerhalb und außerhalb Deutschlands, die in der Untersuchung möglicher koordinierter Wirkungen des angemeldeten Zusammenschlusses in verschiedenen Grauzementmärkten berücksichtigt werden müssen. Für eine solche Untersuchung ist die Kommission besonders geeignet. Zum Beispiel untersucht die Kommission, ob das fusionierte Unternehmen die Möglichkeit haben würde, Vergeltungsmaßnahmen gegen seine Wettbewerber in Märkten durchzuführen, in denen derzeit nur einer der Beteiligten tätig ist, und ob dies mögliche Koordinierung wahrscheinlicher oder dauerhafter machen würde.
- (49) Die Kommission muss ebenfalls den Umfang der im vorliegenden Fall bereits vorgenommenen Untersuchung berücksichtigen. Eine Verweisung an die Bundesrepublik Deutschland in diesem Verfahrensstadium würde für die Beteiligten zu erheblichen Belastungen führen im Hinblick auf die Kosten, die zeitliche Verzögerung, die Rechtsunsicherheit und das Risiko möglicherweise einander widersprechender Entscheidungen.³⁴
- (50) Bezüglich einer Teilverweisung ist die Kommission der Auffassung, dass eine solche Verweisung im vorliegenden Fall ebenfalls nicht angemessen wäre, da mehrere Behörden nicht besser geeignet wären, den Wettbewerb wirksam zu schützen, nicht zuletzt auf Grund der grenzüberschreitenden Auswirkungen und der vielfachen Wettbewerbskontakte in den Zementmärkten, wie bereits oben in den Absätzen (47) und (48) beschrieben. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch die Bedeutung des Grundsatzes der einzigen Anlaufstelle berücksichtigt, welcher die Einheitlichkeit der Verwaltungsverfahren und Verfahrensergebnisse sichern sowie den Mehrfachaufwand der Verwaltung und zusätzliche Belastungen für die Beteiligten verhindern soll.³⁵
- (51) Folglich ist die Kommission der Ansicht, dass kein hinreichend starker Grund für eine vollständige oder teilweise Verweisung des angemeldeten Zusammenschlusses an die Bundesrepublik Deutschland besteht.

³⁴ S. Absätze 37 und 9 der Mitteilung der Kommission über die Verweisung von Fusionssachen.

³⁵ S. Absätze 37 und 11 der Mitteilung der Kommission über die Verweisung von Fusionssachen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

- (52) Folglich sind die Voraussetzungen für eine Verweisung nach Artikel 9(2)(a) der Fusionskontrollverordnung nicht erfüllt.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der angemeldete Zusammenschluss, durch den Holcim Kontrolle über Cemex West erwirbt, wird nach Artikel 9(3) der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates nicht an die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland verwiesen.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist gerichtet an die Bundesrepublik Deutschland.

Brüssel, den 3.1.2014

(unterzeichnet)

Für die Kommission
Joaquín ALMUNIA
Vizepräsident