



RESOLUCIÓN (Expte. C-0136/09, ACOR/TEREOS)

CONSEJO

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D. Fernando Torremocha García-Sáenz, Vicepresidente
D. Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero
D. Miguel Cuerdo Mir, Consejero
D^a Pilar Sánchez Núñez, Consejera
D. Julio Costas, Comesaña, Consejero
D^a M^a Jesús González López, Consejera
D^a Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 1 de abril de 2009.

Visto el expediente tramitado de acuerdo a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, relativo a la concentración económica consistente en la adquisición por parte de SOCIEDAD COOPERATIVA GENERAL AGROPECUARIA ACOR y TEREOS UNION DE COOPERATIVAS AGRÍCOLAS del control conjunto de la sociedad de nueva creación REFINERÍA DE OLMEDO S.A. y de la sociedad existente TEREOS IBERIA que pasará a denominarse ACOR & TEREOS IBERIA S.A. (Expte. C/0136/09) y estando de acuerdo con el informe y la propuesta remitidos por la Dirección de Investigación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia ha resuelto, en aplicación del artículo 57.2.a) de la mencionada Ley, autorizar la citada operación de concentración en primera fase.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que se puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.

INFORME Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

EXPEDIENTE C/0136/09 ACOR/TEREOS

1. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 2 de marzo de 2009 ha tenido entrada en esta Dirección de Investigación notificación de la adquisición por parte de SOCIEDAD COOPERATIVA GENERAL AGROPECUARIA ACOR (ACOR) y TEREOS, UNIÓN DE COOPERATIVAS AGRÍCOLAS (TEREOS) del control conjunto de la sociedad de nueva creación REFINERÍA DE OLMEDO, S.A. y de la sociedad existente TEREOS IBERIA que pasará a denominarse ACOR & TEREOS IBERIA, S.A.
- (2) Dicha notificación ha sido realizada por ACOR y TEREOS según lo establecido en el artículo 9 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia por superar el umbral establecido en el artículo 8.1 b). A esta operación le es de aplicación lo previsto en el Real Decreto 261/2008 de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia.
- (3) El artículo 57.2.c) de la Ley 15/2007 establece que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia dictará resolución en primera fase en la que podrá acordar iniciar la segunda fase del procedimiento, cuando considere que la concentración puede obstaculizar el mantenimiento de la competencia efectiva en todo o parte del mercado nacional.
- (4) Asimismo, el artículo 38.2 de la Ley 15/2007 añade: "El transcurso del plazo máximo establecido en el artículo 36.2.a) de esta Ley para la resolución en primera fase de control de concentraciones determinará la estimación de la correspondiente solicitud por silencio administrativo, salvo en los casos previstos en los artículos 9.5, 55.5 y 57.2.d) de la presente Ley".
- (5) Según lo anterior, la fecha límite para acordar iniciar la segunda fase del procedimiento es el **2 de abril de 2009**, inclusive. Transcurrida dicha fecha, la operación notificada se considerará tácitamente autorizada.

2. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

- (6) La operación de concentración consiste en la adquisición por parte de SOCIEDAD COOPERATIVA GENERAL AGROPECUARIA ACOR (ACOR) y TEREOS, UNIÓN DE COOPERATIVAS AGRÍCOLAS (TEREOS) del control conjunto de la sociedad de nueva creación REFINERÍA DE OLMEDO, S.A. y de la sociedad existente TEREOS IBERIA que pasará a denominarse ACOR & TEREOS IBERIA, S.A.
- (7) Con fecha 12 de noviembre de 2008 ACOR y TEREOS firmaron un Protocolo de Intenciones por el que se comprometían a crear una sociedad industrial participada a partes iguales entre los dos grupos denominada REFINERÍA DE OLMEDO, S.A y a operar conjuntamente en España, Portugal, Andorra y, en su caso en otros países, a través de una sociedad comercial ya existente, TEREOS IBERIA, S.A., empresa a través de la cual TEREOS desarrolla actualmente su actividad en el mercado español del azúcar industrial.

- (8) El Protocolo de Intenciones fue ratificado por la Asamblea General de ACOR celebrada el 5 de diciembre de 2008.
- (9) Las partes han comunicado su intención de firmar los correspondientes Contratos de Accionistas tras la obtención de la autorización de la CNC. Se trata de un Contrato de Accionistas de REFINERÍA DE OLMEDO, S.A. y un Contrato de Accionistas de ACOR & TEREOS IBERIA.
- (10) La ejecución de la operación está condicionada a su autorización solamente por las autoridades de competencia españolas.

Control conjunto

- (11) De acuerdo con los dos Contratos de Accionistas, ACOR y TEREOS participarán en el capital de la sociedad industrial de nueva creación REFINERIA DE OLMEDO, S.A. cada una de ellas con el 50% y en la sociedad comercial ACOR & TEREOS IBERIA con un 40% ACOR y un 60% TEREOS. Ambas sociedades tendrán un capital social inicial de 60.200 Euros.
- (12) Los Consejos de Administración tanto de la sociedad industrial como de la comercial estarán compuestos por 6 miembros y cada una de las partes tendrá derecho al nombramiento de 3 de ellos. Los acuerdos del Consejo serán adoptados por mayoría absoluta, teniendo el Presidente voto de calidad. En el caso de la sociedad industrial REFINERÍA DE OLMEDO, S.A. el Presidente será nombrado por ACOR y en el caso de la sociedad comercial, el Presidente será nombrado por TEREOS.
- (13) ACOR y TEREOS controlarán conjuntamente la empresa en participación que constituyen ambas sociedades (la Sociedad Industrial y la Sociedad Comercial): tanto ACOR como TEREOS tienen la posibilidad de ejercer una influencia decisiva sobre cada una de las dos sociedades, es decir, de bloquear acciones que determinan la estrategia competitiva de las mismas, lo que supone que deben llegar a un acuerdo sobre las decisiones importantes que afectan a las empresas controladas.
- (14) Los elementos que determinan la existencia de ese control conjunto son, principalmente, los siguientes:
- (15) Cada una de las empresas tiene derecho al mismo número de consejeros en el Consejo de Administración de las sociedades controladas.
- (16) El Consejo de Administración adoptará las cuestiones básicas que determinan la estrategia y el comportamiento competitivo de las sociedades en el mercado, tales como la aprobación del presupuesto anual y la previsión de las cantidades anuales de azúcar a refinar (en el caso de la Sociedad Industrial) y las cantidades de azúcar a comercializar (en el caso de la Sociedad Comercial). Estas cuestiones serán indelegables.
- (17) Los acuerdos del Consejo de Administración de las sociedades controladas serán adoptados por la mayoría absoluta del número total de integrantes del Consejo de Administración.

- (18) Si bien el Presidente de una y otra sociedad tiene un voto de calidad, ACOR y TEREOS tienen intereses comunes de tal intensidad que ha de presumirse que actuarán de manera coordinada en la Sociedad Industrial y la Sociedad Comercial, de forma que deberán llegar a un acuerdo previo entre ellos para la adopción de sus decisiones. Además, el voto de calidad del Presidente de una de ellas se puede ver anulado o limitado por el voto de calidad conferido al Presidente de la otra.

Plenas funciones

- (19) La empresa creada REFINERÍA DE OLMEDO tendrá por objeto fundamental desarrollar y explotar la actividad de refinado de azúcar bruto de caña en España, dentro de las instalaciones industriales de ACOR en Olmedo.
- (20) La sociedad comercial ACOR & TEREOS IBERIA tendrá por objeto principal comercializar los productos de la Sociedad Industrial y los de ACOR y TEREOS en la Península Ibérica.
- (21) Ambas empresas en participación son empresas de plenas funciones. Las partes se comprometen a realizar toda una serie de aportaciones a la Sociedad Industrial de nueva creación que garantizan su independencia. Está prevista la aportación de los fondos necesarios que permitan a la Sociedad Comercial desarrollar su objeto social, habiendo sido estimada esa cantidad entre los 10 y los 13 millones de euros. Además, ACOR aporta espacio para las instalaciones y personal y será el proveedor de servicios de energía, mantenimiento y el encargado de gestión de autorizaciones y licencias durante [...] años.¹ TEREOS, por su parte, se obliga a aportar todos los contratos que tenga sobre abastecimiento de azúcar de caña bruto suficiente para la producción de 120.000 Ton/año de azúcar refinado durante [...] años, equipamientos necesarios procedentes de su planta de refinado de Nantes y know-how.
- (22) En cuanto a la Sociedad comercial, ésta ya contaba con los suficientes recursos financieros, humanos y técnicos antes de la entrada de ACOR en su capital.
- (23) Las dos operaciones deben tratarse como una única operación de concentración, tal y como prevé la Comunicación Consolidada de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales² en materia de competencia ya que ambas tienen carácter unitario y son interdependientes, de forma que no se realizarían la una sin la otra.
- (24) En efecto, como elemento esencial integrante de la operación, la Sociedad Industrial y la Sociedad Comercial celebrarán un contrato de compraventa en exclusiva de los productos de la primera por la segunda, conformando así las relaciones de necesaria interdependencia de estas dos sociedades para formar una única empresa en participación.

¹ Se indican entre corchetes aquellos datos cuyo contenido exacto ha sido declarado confidencial.

² Comunicación de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales en materia de competencia, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, sobre el control de las concentraciones entre empresas (2008/C 95/01).

- (25) En consecuencia, las transacciones previstas en el Protocolo de intenciones y desarrolladas en los contratos de accionistas constituyen una única operación de concentración por la que ACOR y TEREOS adquieren el control conjunto sobre una empresa en participación con plenas funciones, formada por dos entidades jurídicas independientes (la Sociedad Comercial y la Sociedad Industrial)³.

Aspectos cooperativos

- (26) Además de los acuerdos ya señalados entre ACOR y TEREOS con la Sociedad Industrial y el de la Sociedad Comercial para comercializar el azúcar producido por ACOR y el importado por TEREOS, está previsto que la Sociedad Industrial produzca y venda (de forma adicional al volumen destinado al mercado de España, Portugal, Andorra y, en su caso, otros países) ciertos azúcares blancos de caña para uso propio de TEREOS Francia, por un volumen anual de aproximadamente [...] toneladas. El plazo de duración de dicho contrato será de [...] años.
- (27) Asimismo, se prevé un acuerdo de colaboración entre la Sociedad Comercial y ACOR por el que éste le cede [...] su marca ACOR para la venta de todo su azúcar para venta al detalle.
- (28) Así, todo el azúcar producido o importado por las matrices (tenga como destino el mercado del azúcar industrial o el mercado del azúcar al detalle) estará comercializado por la empresa en participación en el mercado de la Península Ibérica.
- (29) Respecto a la presencia de las matrices en otros mercados ascendentes o descendentes, cabe descartar una posible coordinación entre las matrices tanto en pulpa de remolacha dirigida al mercado de la alimentación animal como en melazas, materia prima para la fabricación de levaduras, dada su escasa presencia en las mismas. De hecho, TEREOS solamente comercializa en España azúcar blanco industrial. Además, otros competidores de las partes también están verticalmente integrados tales como AZUCARERA EBRO, BRITISH SUGAR, TATE & LYLE, etc.

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

- (30) De acuerdo con la notificante, la operación no entra en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero, sobre el control de las concentraciones entre empresas.
- (31) La operación notificada cumple, sin embargo, los requisitos previstos por la Ley 15/2007 para su notificación, al superarse el umbral establecido en el artículo 8.1b) de la misma.

³ Así lo consideró la Comisión Europea en un caso similar M.4048 — Sonae Industria/Tarkett

4. EMPRESAS PARTICIPES

4.1. TEREOS, UNIÓN DE COOPERATIVAS AGRÍCOLAS (TEREOS)

- (32) TEREOS es una cooperativa agro-industrial que se dedica principalmente a la producción de azúcar blanco granulado, tanto para usos industriales como para su consumo directo. El azúcar producido por TEREOS procede tanto de remolacha como de caña de azúcar.
- (33) En mucha menor medida, TEREOS comercializa los derivados procedentes de la producción del azúcar tal como la pulpa de remolacha, destinada a la alimentación de los animales, o la melaza.
- (34) También produce y comercializa alcoholes procedentes del azúcar, que se dividen entre alcohol tradicional y bioetanol.
- (35) Las actividades de producción de TEREOS se desarrollan principalmente a nivel comunitario, en la República Checa y sobre todo en Francia (incluido el territorio de ultramar francés de la Isla de la Reunión) donde dispone de 9 plantas azucareras. Fuera de la UE, TEREOS produce azúcar en Brasil y Mozambique.
- (36) TEREOS está presente en el sector del azúcar en España desde 1986 a través de su filial comercial TEREOS IBERIA, ubicada en Barcelona. [...].
- (37) La facturación del Grupo TEREOS en el último ejercicio económico, conforme al Art. 5 del R.D. 261/2008 es, según la notificante, la siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS DEL GRUPO TEREOS (millones de euros)		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[>2500]	[>250]	[>60]

Fuente: Notificación

4.2. SOCIEDAD COOPERATIVA GENERAL AGROPECUARIA ACOR (ACOR)

- (38) ACOR es una cooperativa española que se dedica principalmente a la producción de azúcar blanco granulado, tanto para usos industriales como para su consumo directo. El azúcar producido por ACOR procede de remolacha de azúcar cultivada en España, principalmente en Castilla y León, donde posee su planta azucarera. Sus actividades se desarrollan casi en exclusividad en el mercado español.
- (39) De la misma forma que TEREOS, ACOR comercializa los derivados procedentes de la producción del azúcar como la pulpa de remolacha y la melaza.
- (40) Recientemente, ACOR ha puesto en marcha una planta integral de biodiesel que incluye una extractora de semillas oleaginosas y una instalación de refinado de aceite y producción de biodiesel.
- (41) Por otra parte y desde el mes de septiembre de 2008, inauguró una planta solar fotovoltaica en Tordesillas (Valladolid).

- (42) La facturación de ACOR en el último ejercicio económico, conforme al Art. 5 del R.D. 261/2008 es, según la notificante, la siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS DE ACOR (millones de euros)		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[<2500]	[<250]	[>60]

Fuente: Notificación

5. MERCADOS AFECTADOS POR LA OPERACIÓN

5.1. Mercado de producto

- (43) Las partes de la operación producen y comercializan azúcar. El azúcar se fabrica a partir de la remolacha o de la caña de azúcar. Con la excepción de una parte del sur de España y de los Departamentos de Ultramar franceses, la caña de azúcar se cultiva principalmente en zonas tropicales y subtropicales del exterior de la UE.
- (44) Se pueden distinguir tres tipos distintos de azúcar: blanco o granulado, líquido y especiales. El azúcar blanco es el producto final del procesamiento de la remolacha y del refinado de la caña. Constituye la mayor parte de la producción y del consumo comunitarios y se vende tanto al sector industrial como al comercio minorista.
- (45) Los azúcares líquidos se usan fundamentalmente en la industria procesadora de alimentos. La calidad más alta se obtiene disolviendo azúcar blanco granulado, mientras que la más baja se obtiene únicamente a partir de la caña de azúcar mediante la mezcla de sustancias líquidas producidas en las distintas fases del proceso de refinado de la caña de azúcar.
- (46) Los azúcares especiales son azúcares secos distintos de los granulados. En esta categoría se incluyen los azúcares terciados para consumo directo procedentes de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), el azúcar moreno, azúcares en polvo, azúcar glas y otros azúcares molidos, así como almíbares y melazas.
- (47) La Comisión⁴ considera que los azúcares líquidos y especiales tienen usos distintos que el blanco y no satisfacen las mismas necesidades, por lo que no forman parte del mismo mercado relevante. Tampoco forman parte del mismo mercado la glucosa, fructosa y otros productos edulcorantes⁵ que sólo sustituyen el consumo de azúcar de forma muy parcial y limitada, como han manifestado los

⁴ COMP/33.708 British Sugar.

⁵ Decisiones de la Comisión IV/M. 062 Eridania/ISI y COMP/33.708 British Sugar; informe del TDC C 31/98 AZUCARERA/EBRO.

extinto Tribunal de Defensa de la Competencia y Servicio de Defensa de la Competencia⁶ en varias ocasiones.

- (48) En función de la composición de la demanda se pueden distinguir dos segmentos: azúcar industrial y azúcar para venta al detalle o consumo directo. El primero se vende a la industria agroalimentaria en grandes cantidades, generalmente en camiones cisterna o en grandes sacos, mientras que el azúcar al detalle se vende en paquetes más pequeños, siendo la incidencia de los costes de transporte sobre el precio unitario diferente en ambos casos.
- (49) Las partes consideran que estos segmentos han de considerarse mercados de producto distintos, atendiendo a lo manifestado por la Comisión Europea, en el sentido de que *“si bien existe cierto grado de sustituibilidad de la oferta por lo que respecta al uso a que se destinan los productos, los volúmenes vendidos y los tipos de clientes, se trata de mercados diferenciados”*⁷.
- (50) Dado que TEREOS comercializa en España solamente azúcar industrial, esta Dirección de Investigación analizará el mercado de producción y comercialización de azúcar blanco industrial ya que en el resto de productos tampoco ACOR supera el 15% de cuota.

5.2. Mercado geográfico

- (51) Si bien tradicionalmente se ha definido el mercado del azúcar como nacional, las partes indican que las circunstancias han cambiado en los últimos años, principalmente a causa de la reforma de la Organización Común de Mercados (OCM) en curso, que entró en vigor el 1 de julio de 2006.
- (52) Así, por ejemplo, en su Decisión de 31 de julio de 2006 en el caso *ABF Overseas Limited/Illovo Sugar Limited*, las autoridades de competencia británicas admitieron que el mercado podía considerarse actualmente nacional o europeo, a la vista de las importaciones y datos de precios, que ponían de manifiesto que los fabricantes del Reino Unido estaban sometidos a cierta presión competitiva por parte de fabricantes de la Europa continental. En dicho precedente se llegó a señalar que el mercado podría llegar a ampliarse en un futuro a los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) y países menos desarrollados (LDC).
- (53) Por su parte, la Autoridad francesa de la Competencia (C2005-113 / *Lettre du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 18 janvier 2006, aux conseils de la société TEREOS, relative à une concentration dans le secteur du sucre*) reconoce la existencia de estos cambios en el mercado, manifestando que la reforma de la OCM tendrá como consecuencia probable una intensificación de los intercambios en el sector, tanto a nivel intracomunitario como a nivel internacional.

⁶ Informe del extinto TDC C 31/98 AZUCARERA/EBRO e Informe del extinto Servicio N-07012 AZUCARERA EBRO/Negocio de azúcar de DAI.

⁷ Decisión Comisión Europea IV/34.621 IRISH SUGAR, Decisión IV/F-3/33.708, British Sugar y Decisión COMP/M.2530 — Südzucker/Saint Louis Sucre; Caso extinto SDC: N-07012 AZUCARERA EBRO/DAI

- (54) En opinión de los notificantes, el porcentaje de azúcar importado desde unos países miembros a otros es demostrativo de la existencia de un mercado superior al estrictamente nacional. Cabe señalar a este respecto que las previsiones apuntan a un significativo crecimiento de las importaciones de azúcar.
- (55) El tráfico intracomunitario se produce desde países con una cuota de producción (y en su caso de refinado) superior a su consumo, hacia países deficitarios, como España. Las importaciones realizadas en España desde otros Estados miembros se han multiplicado en los últimos años. Según datos procedentes de la Subdirección General de Comercio Exterior de Productos Agroalimentarios en su documento "*La Balanza Comercial Agroalimentaria en 2007*"⁸, en el comercio de este producto⁹ la importación supera a la exportación. La importación de estos productos ha experimentado un ascenso aproximado del 16% en volumen y del 13% en valor respecto al año 2006.
- (56) En cuanto a las importaciones de azúcar durante el año 2007, éstas aumentaron notablemente, tanto en valor como en volumen. Según estas mismas fuentes, dichas importaciones provinieron, como es habitual, en un 90,4 % en volumen de países comunitarios, principalmente de Francia (61,04%), seguido de Portugal (13,76%). Alemania sufrió un ligero descenso del 2,9% en volumen y, más notable, del 54,72% en valor. Cabe también mencionar el azúcar procedente de Polonia, desde donde España no había importado azúcar con anterioridad.
- (57) La nueva OCM está provocando la renuncia total o parcial de numerosos fabricantes a sus cuotas de producción y el abandono del cultivo de remolacha en distintas zonas. Puesto que el consumo es estable, tal circunstancia resultará en un flujo intracomunitario de azúcar creciente desde los países superavitarios a los deficitarios.
- (58) Además, desde 2009 las cuotas y gravámenes a la importación de azúcar desde 49 países menos desarrollados han desaparecido. La UE pasará a ser importadora neta de azúcar en lugar de ser la segunda exportadora mundial.
- (59) Además, las partes indican que existe una tendencia reciente a la centralización de las compras a nivel comunitario. Así, en el mercado del azúcar industrial, las grandes multinacionales alimenticias, además de concentrarse, centralizan cada vez más sus compras a nivel europeo poniendo en marcha sistemas de adjudicación europeos a través de Internet principalmente. Esto incita a los productores a ofertar sus productos a nivel comunitario, debilitando de esta forma las barreras existentes en el mercado común.
- (60) Por las razones señaladas, las partes sugieren una delimitación del mercado que incluye la totalidad de la UE. No obstante, entienden que para este proyecto concreto, el segmento geográfico a considerar debe referirse a la Península Ibérica (España, Portugal y Andorra), a la vista del objetivo de la operación en curso y de la interrelación de los mercados portugués y español del azúcar.

⁸ BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE N° 2949 del 1 al 15 de octubre de 2008.

⁹ Junto con el café y el cacao.

- (61) Por su parte, la Comisión ha considerado en sus Decisiones¹⁰ que el mercado geográfico de referencia es nacional¹¹. El Reglamento comunitario sobre el azúcar vigente en ese momento determinaba las cuotas de producción atribuibles a cada Estado (distintas en función de su consumo interno) e influía significativamente sobre las condiciones de producción y venta de azúcar en ellos, operando de hecho como un factor de segmentación de cada mercado nacional.
- (62) A la vista de lo anterior, esta Dirección considera que no es preciso pronunciarse sobre si los recientes cambios en la OCM del mercado del azúcar determinan la existencia de un mercado europeo, en el que los efectos de la operación quedarían, en todo caso, considerablemente diluidos. Por ello, se analizarán los efectos de la operación tanto en el mercado nacional como en la Península Ibérica.

6. ANÁLISIS DEL MERCADO

6.1. Regulación

- (63) El sector azucarero está regulado dentro del marco de la Política Agrícola Común (PAC) por medio de una Organización Común de Mercado (OCM) instituida con el Reglamento 1009/67/CEE del Consejo. La OCM del azúcar se ha modificado en contadas ocasiones, la última en 2006, con el Reglamento (CE) Nº 318/2006 del Consejo, de 20 de febrero, cuya vigencia está prevista hasta 2014.
- (64) Tradicionalmente, el instrumento principal de la OCM es la fijación de cuotas de producción de azúcar. El Consejo de la UE asigna a cada Estado miembro una cuota¹². Todo el azúcar fabricado por empresas comunitarias por encima de su cuota debe venderse en el mercado mundial sin apoyo o ser almacenada y utilizada como parte del azúcar de cuota del año siguiente.
- (65) El Consejo decide la proporción de la cuota total asignada a cada Estado miembro y, posteriormente, son los respectivos gobiernos quienes dividen la cuota atribuida a cada país entre los fabricantes nacionales de azúcar.
- (66) La reforma de 2006 vino propiciada por las críticas vertidas al sector comunitario del azúcar por falta de competitividad, distorsión del mercado, precios elevados para los consumidores y los efectos en el mercado mundial, principalmente en relación con los países en vías de desarrollo.
- (67) Como señaló la Comisión Europea¹³: *“El régimen anterior ha llegado a ser insostenible: el precio del azúcar triplicaba los niveles del mercado mundial y el*

¹⁰ IV.062 Eridania/Isi, COMP/ IV/34.621 Irish Sugar, COMP/33.708 British Sugar.

¹¹ Incluso ha llegado a definir mercados más estrechos (regionales) en el Asunto COMP/M.2530 — Sudsucker/Sant Louis.

¹² Hasta la última reforma, el Consejo asignaba dos cuotas, A y B. La cuota A total equivalía, en principio, al consumo anual de la UE, mientras que la cuota B estaba destinada a constituir un excedente con objeto de poder cubrir la demanda incluso en caso de malas cosechas en determinadas zonas geográficas. Con la reforma ambas cuotas se funden en una sola.

¹³ Nota de prensa de 20 de febrero de 2006 (IP/06/194).

sistema comunitario de exportación había sido declarado contrario a las normas internacionales del comercio¹⁴. Además de ello, en 2009 la UE abrirá su mercado totalmente a las importaciones procedentes de los 49 países más pobres del mundo”.

- (68) Uno de los elementos fundamentales de la reforma fue el establecimiento de un fondo de reestructuración financiado por los productores de azúcar y destinado a contribuir al proceso de reestructuración que se precisa para hacer el sector más competitivo, consistente en animar a los productores menos competitivos a que renuncien a sus cuotas¹⁵.
- (69) Hasta la reforma, se bloqueaban las importaciones de azúcar desde el exterior de la UE mediante la aplicación de un elevado arancel aduanero común a la importación así como de derechos adicionales a la importación.
- (70) Con la nueva OCM se pretende que las importaciones de azúcar desde el exterior de la UE alcancen como mínimo los 3,9 millones de toneladas (actualmente el consumo anual de azúcar en la UE es de 12 millones de toneladas). Para ello, se reducen drásticamente las barreras a las importaciones de azúcar procedentes de (i) 49 países en vías de desarrollo; (ii) los 20 países del grupo África-Caribe-Pacífico (“ACP”); (iii) India y (iv) los países de la zona de los Balcanes¹⁶ (Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia).
- (71) En cuanto a las exportaciones, los productores pueden vender azúcar libremente en toda la UE. Si no consiguen vender su azúcar de esta forma pueden recurrir a la intervención o bien exportar al mercado mundial. En este último caso, reciben una restitución a la exportación calculada con arreglo a un sistema de licitación.

6.2. Estructura de la oferta

- (72) La reestructuración del sector, además de suponer el cierre de prácticamente el 43% de las fábricas azucareras de la Unión Europea (se pasa de 188 fábricas a 108) y la desaparición en varios Estados miembros de algunas empresas que históricamente se dedicaban a este sector industrial, está provocando una serie de concentraciones entre las empresas azucareras para hacer frente a la competencia internacional.
- (73) En España se produjo la adquisición por AZUCARERA EBRO del control exclusivo sobre el negocio de azúcar de DAI SOCIEDAD DE DESENVOLVIMIENTO AGROINDUSTRIAL, S.A.¹⁷
- (74) Por su parte, Cristal Union (Francia), Nordzucker (Alemania) y EDF&Man (Gran Bretaña) constituyeron en el año 2007, previa autorización por la autoridad

¹⁴ Previa querrela que Brasil, Tailandia y Australia presentaron contra la Unión Europea ante la OMC, a mediados de 2005 ésta confirmó que las políticas azucareras de la Unión Europea eran ilegales.

¹⁵ Las renunciadas a la cuota registradas durante los primeros años de vigencia del régimen fueron considerablemente inferiores a lo esperado por la Comisión Europea, motivo que ha exigido la introducción de cambios para aumentar su atractivo, en noviembre de 2006, junio y septiembre de 2007.

¹⁶ Sometidos a unas cantidades límites anuales.

¹⁷ Expediente N-07012 AZUCARERA EBRO/Negocio de azúcar de DAI.

alemana de competencia, EUROSUGAR, una empresa con un papel activo en la comercialización de azúcar procedente de países ACP y menos desarrollados.

- (75) La cuota de producción de azúcar asignada a España en la campaña 2007/2008 fue de 887.163,7 toneladas. El reparto por productores ha sido: AZUCARERA EBRO: 719.435,8 toneladas y ACOR: 167.727,9 toneladas.
- (76) Las partes estiman que las cuotas de comercialización (en toneladas) de azúcar industrial en el mercado español es la siguiente:

MERCADO DE AZÚCAR INDUSTRIAL EN ESPAÑA						
	2005/06		2006/07		2007/08	
	Tons.	%	Tons.	%	Tons.	%
ACOR	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]
TEREOS	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]
AZUCARERA EBRO (+DAI+ARJ)*	[...]	[70-80]	[...]	[50-60]	[...]	[40-50]
TATE & LYLE	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]
R.A.R.	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]
EURO SUGAR	[...]		[...]	[0-10]	[...]	[0-10]
SAINT LOUIS SUCRE	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]	[...]	[10-20]
BRITISH SUGAR	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]

Fuente: Notificación.

*Los notificantes indican que para estos operadores les ha sido imposible distinguir entre azúcar industrial y azúcar al detalle. Sin embargo, la gran mayoría de azúcar total tiene uso industrial.

- (77) Las cuotas estimadas por las partes en el mercado de comercialización (en volumen) de azúcar industrial en el mercado de la Península Ibérica son las siguientes:

MERCADO DE AZÚCAR INDUSTRIAL PENINSULA IBERICA						
	2005/06		2006/07		2007/08	
	Tons.	%	Tons.	%	Tons.	%
ACOR	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]
TEREOS	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]
AZUCARERA EBRO (+DAI+ARJ)	[...]	[60-70]	[...]	[40-50]	[...]	[30-40]
TATE & LYLE	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]	[...]	[10-20]
R.A.R.	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]
EURO SUGAR	[...]		[...]	[0-10]	[...]	[0-10]
SAINT LOUIS SUCRE	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]
BRITISH SUGAR	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]	[...]	[0-10]

Fuente: Notificación

- (78) Además del azúcar procedente de la molturación de remolacha, las partes prevén que la Sociedad Industrial produzca en la planta de Olmedo unas 120.000 toneladas de azúcar derivado del refinado de azúcar de caña para la campaña

2009/2010 (con la posibilidad de aumentar la cantidad en función de la evolución de la oferta y las ventas en el mercado), lo que representaría una cuota adicional en el mercado de la Península Ibérica equivalente a [0-10]%, si el consumo de azúcar en la Península Ibérica se mantiene al nivel actual.

- (79) Esta cuota, sumada a lo que ya producen y comercializan ACOR ([10-20]% para la campaña 2007/2008) y TEREOS ([10-20]% para la campaña 2007/2008) llegaría al [30-40]%. Esta cuota sería, de todos modos, inferior a la del principal competidor: AZUCARERA EBRO, que ascendió al [30-40]% en la última campaña.
- (80) La actividad de refino de azúcar es de incipiente apertura en España y además de las partes también AZUCARERA EBRO ha previsto poner en marcha una refinería de azúcar bruto en Guadalete (Cádiz) que se espera que esté operativa a finales de 2009, con una capacidad de aproximadamente 400.000 toneladas de azúcar, a cuyos efectos se ha garantizado también la materia prima, a través de la firma de un contrato de suministro con la africana ILLOVO SUGAR, filial de BRITISH SUGAR.
- (81) De entre todos los operadores de azúcar en la Península, solamente ACOR y AZUCARERA EBRO lo producen en España y Refinerías de Açúcar Reunidas (RAR), TATE & LYLE y Sociedade de Desenvolvimento Agro-Industrial (DAI) lo producen en el territorio portugués.
- (82) El resto son comercializadores de azúcar industrial que solamente importan azúcar para comercializarlo tales como TEREOS, EUROSUGAR (empresa en participación formada por EDF&Man, Cristal Union y Nordzucker), SAINT LOUIS SUCRE (Südzucker) y BRITISH SUGAR.
- (83) Conviene precisar que desde la campaña 2005/2006 ARJ, que producía azúcar en el Sur de España, renunció a su cuota de producción de azúcar. DAI (posteriormente adquirido por AZUCARERA EBRO) fue cesionaria de la cartera de clientes de ARJ.
- (84) AZUCARERA EBRO es el líder del mercado español y de la Península Ibérica y dispone de 6 centros operativos de producción de azúcar en La Bañeza (León), Toro (Zamora), Peñafiel (Valladolid), Miranda (Burgos), Guadalete (Cádiz) y La Rinconada (Sevilla). Desde la adquisición del negocio azucarero de DAI, también dispone del centro de producción de DAI en Monte da Barca (Portugal).
- (85) En cambio, ACOR, que es el único otro productor establecido en el territorio español, dispone de un solo centro de producción, en Olmedo (Valladolid).
- (86) Otros operadores son SAINT-LOUIS SUCRE, filial francesa del primer grupo azucarero europeo, Südzucker, a través de la cual éste importa azúcar a la Península Ibérica. Dispone de 6 centros de producción en el territorio francés (por su parte, Südzucker dispone en total de 34 centros en toda Europa).
- (87) EUROSUGAR es una sociedad comercial en participación compuesta por las empresas azucareras Nördzucker (Alemania), Cristal Union (Francia) y EDF&Man (Reino Unido), creada el 25 de mayo de 2007. Importa azúcar a la Península

Ibérica principalmente a través de Cristal Union (5 centros de producción en Francia) y también de EDF&Man.

- (88) BRITISH SUGAR es el productor principal de azúcar del Reino Unido, donde proporciona más de la mitad del azúcar y posee 4 plantas de producción. Tiene una importante extensión a nivel internacional y exporta también a la Península Ibérica.
- (89) TATE & LYLE es una empresa azucarera de origen inglés que lleva más de 23 años presente en Portugal, donde dispone de fábricas al igual que en el Reino Unido. A su vez exporta azúcar a España.
- (90) REFINERIAS DE AÇUCAR REUNIDAS (RAR) es un grupo creado en 1962 que refina azúcar y lo vende en toda la Península Ibérica.

6.3. Estructura de la demanda

- (91) Alrededor del [...] % de la demanda de azúcar en España está constituida por grandes multinacionales del sector de la alimentación, que lo utilizan como materia prima para la fabricación de lácteos, bebidas azucaradas, mermeladas, bollería, etc. Son clientes industriales, entre los que se encuentran Nestlé, Kellogg's, United Biscuits o Danone.
- (92) El resto de la demanda se compone de comerciantes y almacenistas que venden a los pequeños clientes y segmentos de mercado como la pastelería, panadería así como restauración. Este tipo de productos, denominados *especialidades*, son destinados especialmente a estos segmentos.
- (93) Hay que señalar que parte de los almacenistas hacen transformaciones sobre el azúcar, convirtiéndolo en azúcar líquido, con mezclas hidrogenadas con "fórmula cliente", o en azúcares tamizados o molidos, denominados azúcar glas.
- (94) Los contratos de suministro de azúcar suelen tener una duración muy limitada. [...] Por otro lado, estos contratos no son exclusivos ni contienen formas de vinculación análogas. Por tanto, un cliente puede pasar fácilmente de un suministrador a otro, que le ofrezca condiciones más favorables, sin que ello le suponga un perjuicio importante.
- (95) A su vez, no existe en este mercado fidelidad a la marca con lo cual los clientes y consumidores no dudan en suministrarse con un producto o con otro en función de las condiciones económicas que se les ofrece.

6.4. Estructura de la distribución y determinación de los precios

- (96) En España el azúcar es distribuido, en general, de forma directa por los productores así como a través de mayoristas-almacenistas especializados en la distribución de este producto.
- (97) Tradicionalmente existía un precio de intervención, que era más elevado en los países deficitarios a fin de estimular las importaciones procedentes de las zonas excedentarias. Con la reforma de la OCM se ha sustituido por un precio de referencia único para todos los Estados.

- (98) De acuerdo con los notificantes, los precios de venta son una de las principales variables de competencia, junto con la disponibilidad de cantidad suficiente de azúcar en distintas presentaciones y los costes de transporte.
- (99) Las partes consideran que los precios del azúcar dependen de las previsiones de coste de las materias primas, los costes fijos de transformación, los costes de transporte y los márgenes comerciales. El azúcar se entrega en los almacenes de los clientes, por lo que el precio incluye también el coste del porte al destino final.
- (100) Los precios se negocian individualmente con cada cliente, concediéndose descuentos en función de los volúmenes negociados, disponibilidad, variedad y embalaje requeridos y poder de negociación del cliente. Por este motivo, los notificantes indican que resulta complejo establecer una comparativa de precios entre competidores.
- (101) Según las previsiones de la Comisión Europea¹⁸, la producción mundial de azúcar hasta el año 2017 aumentará un 25%, mientras que el consumo mundial lo hará en mayor medida, en una cantidad por encima del 30% (principalmente en China e India). Por este motivo, los *stocks* mundiales de azúcar descenderán en los próximos años, del 30% en 2007/08 al 21% en 2017, provocando presumiblemente el ascenso de los precios en el mercado mundial de entre el 28% y el 33% si bien conviene tener en cuenta que, a diferencia de lo que ha ocurrido con otras materias primas agrarias, los precios mundiales del azúcar son los únicos que han descendido durante los últimos años desde el pico alcanzado en la campaña 2005/06.

6.5. Barreras a la entrada

- (102) La entrada en vigor de la nueva OCM del azúcar modifica sustancialmente las barreras a la entrada identificadas por el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en el informe C 31/98 EBRO/AZUCARERA, puesto que fomenta las importaciones de azúcar procedentes de otros Estados miembros de la UE y del exterior de la UE.
- (103) En efecto, antes de la reforma de la OCM, la UE aplicaba un elevado arancel aduanero común a la importación así como derechos adicionales a la importación que impedían el libre acceso de las importaciones desde terceros países con menores costes de producción.
- (104) Estas barreras, sin embargo, han desaparecido en gran medida con el Reglamento (CE) N° 318/2006 del Consejo, de 20 de febrero, por el que se estableció la nueva OCM en el sector del azúcar, reformándola a fondo y mejorando la competitividad del sector.
- (105) Además, el nuevo régimen sigue brindando a los países en vías de desarrollo un acceso preferente al mercado europeo del azúcar a unos precios atractivos por encima del nivel del mercado mundial.

¹⁸ A mediados de octubre de 2008, la Comisión Europea publicó sus últimas perspectivas sobre los mercados agrarios hasta el año 2017.

- (106) En primer lugar, es creciente la presencia de mayoristas-almacenistas, que facilitan la importación del azúcar producido por fabricantes extranjeros sin necesidad de disponer de una red comercial propia en España.
- (107) Por otra parte, la reforma de 2006 venía propiciada por las críticas vertidas al sector comunitario del azúcar por falta de competitividad, distorsión del mercado, precios elevados para los consumidores y los efectos en el mercado mundial, principalmente en relación con los países en vías de desarrollo.
- (108) Como señaló la Comisión Europea: *“Se prevé que la producción azucarera de la UE descienda entre 6 y 7 millones de toneladas, lo que la situará en un nivel sostenible – y a un precio sostenible – permitiendo cubrir las necesidades internas con la producción europea y las importaciones de los países socios de África, el Caribe y el Pacífico y de los países menos desarrollados. Las exportaciones de la UE descenderán radicalmente permitiéndole así respetar los compromisos contraídos con la OMC.”*
- (109) De hecho, debido a la reforma de la OCM del azúcar, la Unión Europea se convirtió en la campaña 2006/07 en importador neto de azúcar por primera vez, con unas necesidades de mercado de 1,75 millones de toneladas de azúcar.
- (110) Por último, estas necesidades de importación irán aumentando en el futuro, estimándose para la campaña 2009/10 que la Unión Europea necesitará importar para cubrir su consumo de azúcar una cantidad próxima a los 3,7 millones de toneladas de azúcar blanco.

7. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN

- (111) La operación notificada consiste en la adquisición por parte de SOCIEDAD COOPERATIVA GENERAL AGROPECUARIA ACOR (ACOR) y TEREOS, UNIÓN DE COOPERATIVAS AGRÍCOLAS (TEREOS) del control conjunto de la sociedad de nueva creación REFINERÍA DE OLMEDO, S.A. y de la sociedad existente TEREOS IBERIA que pasará a denominarse ACOR & TEREOS IBERIA, S.A.
- (112) El único mercado relevante de la operación en el que las partes tienen una cuota superior al 15% es el mercado de la producción y comercialización de azúcar blanco industrial, cuyo ámbito geográfico más estrecho sería el nacional.
- (113) La cuota resultante de las partes de la operación es de aproximadamente el [30-40]% en España y del [20-30]% en la Península Ibérica en comercialización de azúcar industrial, manteniéndose, no obstante, AZUCARERA EBRO como líder de este mercado con una cuota del [40-50]% en España, a lo que sumaría la participación de BRITISH SUGAR/ABF en el mercado del azúcar ([0-10]% en España) de resultar autorizada la operación de adquisición que actualmente analiza la Comisión Europea.
- (114) La demanda de azúcar está constituida en un [...] % en España por grandes multinacionales del sector de la alimentación, como Nestlé, Kellogg's, United Biscuits o Danone. El resto de la demanda (...%) se compone de cadenas de distribución y venta al detalle.
- (115) El mercado del azúcar industrial, y del azúcar en general, es un mercado muy

dinámico con una fuerte elasticidad de la demanda en la medida en que un cliente puede pasar fácilmente de un suministrador a otro que le ofrezca mejores condiciones ya que no existe fidelidad a la marca y los contratos son muy cortos y no son exclusivos.

- (116) La entrada en vigor de la nueva OCM del azúcar modifica sustancialmente las barreras a la entrada identificadas por el extinto TDC en el informe C 31/98 EBRO/AZUCARERA, puesto que fomenta las importaciones de azúcar procedentes de otros Estados miembros de la UE y del exterior de la UE.
- (117) La operación notificada se inscribe en un contexto de reestructuración del sector azucarero europeo ante las nuevas condiciones competitivas que la OCM entraña. Dicha reforma ha provocado el cierre de muchas fábricas azucareras y la desaparición de las menos competitivas así como diversas concentraciones empresariales tales como AZUCARERA EBRO/negocio de azúcar de DAI, creación de EUROSUGAR, TATE & LYLE/ERIDANIA, DANISCO/NORDZÜCKER, etc. Igualmente, al renunciar a parte de la cuota de producción remolachera, muchas empresas pasan al refinado de azúcar bruto de caña como es el objeto principal de la empresa en participación de la presente operación de concentración.
- (118) Por último, cabe descartar una posible coordinación entre las matrices en mercados descendentes o próximos al azúcar dada la escasa presencia de las partes tanto en pulpa de remolacha dirigida al mercado de la alimentación animal como en melazas, materia prima para la fabricación de levaduras. De hecho, TEREOS solamente comercializa en España azúcar blanco industrial. Además, otros competidores de las partes también están verticalmente integrados tales como AZUCARERA EBRO, BRITISH SUGAR, TATE & LYLE, etc.
- (119) Teniendo en cuenta todo lo anterior, no cabe esperar que la operación suponga una amenaza para la competencia en el mercado relevante, por lo que es susceptible de ser **aprobada en primera fase sin compromisos**.

8. PROPUESTA

- (120) En atención a todo lo anterior y en virtud del artículo 57.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia se propone **autorizar la concentración**, en aplicación del artículo 57.2.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.