# URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

20. November 2003 *

In der Rechtssache C-416/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Tribunal Supremo (Spanien) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

**Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR)**

gegen

**Administración General del Estado,**

Beteiligte:

**Ebro Puleva, S.A.,** früher **Azucarera Ebro Agrícolas, S.A.,**

und

**Azucareras Reunidas de Jaén, S.A.,**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4), der Verordnung (EWG) Nr. 193/82 des Rates vom 26. Januar 1982 zur Festlegung der Grundregeln für die Übertragung von Quoten im Zuckersektor (ABl. L 21, S. 3) und der Verordnung (EG)

* Verfahrenssprache: Spanisch.

Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 178, S. 1)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Richters V. Skouris (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer, der Richter C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues und J.-P. Puissochet sowie der Richterin F. Macken,

Generalanwalt: J. Mischo,
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), vertreten durch R. García-Palencia, abogado,

— der Ebro Puleva, S.A., früher Azucarera Ebro Agrícolas, S.A., vertreten durch F. Santos Carrascosa, abogado,

— der spanischen Regierung, vertreten durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Condou-Durande und S. Pardo Quintillán als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), vertreten durch R. García-Palencia, der Ebro Puleva, S.A., vertreten durch M. Araujo Boyd, abogado, der Azucareras Reunidas de Jaén, S.A., vertreten durch J. Pérez-Bustamante, abogado, der spanischen Regierung, vertreten durch N. Díaz Abad, und der Kommission, vertreten durch M. Condou-Durande und S. Pardo Quintillán, in der Sitzung vom 26. Februar 2003,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Mai 2003

folgendes

## Urteil

1 Das Tribunal Supremo hat mit Beschluss vom 3. Oktober 2001, beim Gerichtshof eingegangen am 22. Oktober 2001, gemäß Artikel 234 EG eine Frage nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4), der Verordnung (EWG) Nr. 193/82 des Rates vom 26. Januar 1982 zur Festlegung der Grundregeln für die Übertragung von Quoten im Zuckersektor (ABl. L 21, S. 3) und der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 178, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen der Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (im Folgenden: ACOR) und der Administración General del Estado. Als Streithelferinnen sind dem Ausgangsrechtsstreit die Gesellschaft Ebro Puleva, S.A., früher Azucarera Ebro Agrícolas, S.A., und die Gesellschaft Azucareras Reunidas de Jaén, S.A. (im Folgenden: AJR), beigetreten.

## Rechtlicher Rahmen

### *Die Gemeinschaftsregelung*

3 Aus den Akten ergibt sich, dass die einschlägige Gemeinschaftsregelung, die zu der im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit in Kraft war, aus den Verordnungen Nr. 1785/81 und Nr. 193/82 bestand.

4 Die Verordnung Nr. 1785/81 wurde seither durch die Verordnung (EG) Nr. 2038/1999 des Rates vom 13. September 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 252, S. 1) ersetzt, die ihrerseits durch die Verordnung Nr. 1260/2001 ersetzt wurde, die derzeit in Kraft ist. Sie hat auch die Verordnung Nr.193/82 ersetzt (vgl. Artikel 49 der Verordnung Nr. 1260/2001).

5 Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker schließt u. a. eine Quotenregelung ein. Die Gemeinschaftsregelung unterscheidet zwischen zwei Arten von Quoten und drei Arten von Zucker. Bei dem Zucker der A-Quote handelt es sich um den Zucker für den Verbrauch innerhalb der Gemeinschaft; er kann im Gemeinsamen Markt frei vermarktet werden, und sein Absatz ist durch den Interventionspreis garantiert. Die B-Quote ist die Zuckermenge, die über die A-Quote

hinaus erzeugt wird, ohne jedoch eine in der Verordnung vorgesehene „Höchstquote" zu überschreiten. Zucker der B-Quote kann ebenfalls im Gemeinsamen Markt frei vermarktet werden, jedoch ohne Garantie durch den Interventionspreis, oder mit einer Ausfuhrerstattung in Drittländer exportiert werden. Zucker, der über die Summe der A-Quote und der B-Quote hinausgehend erzeugt wird, wird „C-Zucker" genannt; er kann nur in Drittländer ausgeführt werden, ohne dass für ihn irgendeine Ausfuhrerstattung gewährt wird.

6 Nach Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1785/81 (später Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2038/1999, jetzt Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1260/2001) „teilen [die Mitgliedstaaten] unter den Bedingungen dieses Titels jedem ... niedergelassenen Zucker ... erzeugenden Unternehmen, das ... eine ... in der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 oder der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 definierte Grundquote erhalten hat, ... eine A-Quote und eine B-Quote zu".

7 Zur Übertragung von Quoten heißt es in der vierzehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1785/81, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, „[i]m Rahmen besonderer gemeinschaftlicher Vorschriften und Kriterien nicht nur die Quoten auf die einzelnen ... [Erzeuger-]Unternehmen aufzuteilen, sondern auch danach die Quoten der bestehenden Unternehmen ... zu kürzen ... und die freigewordenen Quotenmengen anderen Unternehmen zuzuweisen", und zwar mit dem Ziel, „gegebenenfalls den Erfordernissen der Umstrukturierung des Zuckerrüben- und Zuckerrohranbaus sowie der Zucker- und Isoglukoseherstellung gerecht zu werden". Nach der fünfzehnten Begründungserwägung müssen, „[d]a die den Unternehmen zugeteilten Erzeugungsquoten den Erzeugern die Gemeinschaftspreise und den Absatz ihrer Erzeugung garantieren, ... Quotenübertragungen unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten, insbesondere der Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeuger, erfolgen". Die vierundzwanzigste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2038/1999 hat den gleichen Wortlaut wie die fünfzehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1785/81. Die achtzehnte und die neunzehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1260/2001 entsprechen ihrerseits inhaltlich den beiden oben genannten Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1785/81.

8 Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81 (später Artikel 30 der Verordnung Nr. 2038/1999, jetzt Artikel 12 der Verordnung Nr. 1260/2001) bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können unter den Bedingungen dieses Artikels und unter Berücksichtigung der Interessen aller betroffenen Parteien, insbesondere der Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeuger, A- und B-Quoten von einem Unternehmen auf andere übertragen.

(2) Die Mitgliedstaaten können die A-Quote und die B-Quote jedes Zucker erzeugenden oder jedes Isoglukose erzeugenden Unternehmens, das in ihrem Hoheitsgebiet ansässig ist, um eine Gesamtmenge herabsetzen, die ... 10 v. H. — je nach Fall — der A-Quote oder der für jedes von ihnen gemäß Artikel 24 festgelegten B-Quote nicht überschreitet.

...

(3) Die abgezogenen Mengen werden von den Mitgliedstaaten einem oder mehreren anderen Unternehmen mit oder ohne Quote zugeteilt, die in demselben Gebiet im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 ansässig sind wie die Unternehmen, denen diese Mengen abgezogen wurden.

..."

9 Was die Behandlung der Quoten im Fall der Fusion oder der Veräußerung von Zucker erzeugenden Unternehmen betrifft, sieht Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 193/82 (jetzt Anhang IV Abschnitt II Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1260/2001) vor, dass „der Mitgliedstaat dem aus der Fusion entstandenen Unternehmen eine A- und eine B-Quote zu[teilt], die jeweils der Summe der A-Quoten und der Summe der B-Quoten entsprechen, die den zusammengeschlossenen Zucker erzeugenden Unternehmen vor der Fusion zugeteilt worden waren".

10 Jedoch gilt nach Absatz 2 derselben Vorschrift (jetzt Anhang IV Abschnitt II Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001):

„Bekundet ein Teil der von einer der in Absatz 1 genannten Transaktionen unmittelbar betroffenen Zuckerrüben- oder Zuckerrohrerzeuger ausdrücklich die Absicht, ihre Zuckerrüben oder ihr Zuckerrohr an ein Zucker erzeugendes Unternehmen zu liefern, das an diesen Transaktionen nicht beteiligt ist, so kann der Mitgliedstaat die Zuteilung nach Maßgabe der Produktionsmengen vornehmen, die von dem Unternehmen, an das sie ihre Zuckerrüben oder ihr Zuckerrohr liefern wollen, übernommen werden."

11 Artikel 4 der Verordnung Nr. 193/82 (jetzt Anhang IV Abschnitt IV der Verordnung Nr. 1260/2001) bestimmt schließlich:

„Die aufgrund der Artikel 2 und 3 getroffenen Maßnahmen sind ... nur zulässig:

a) wenn die Interessen aller betroffenen Parteien berücksichtigt werden und

b) wenn der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen für geeignet hält, die Struktur des Zuckerrüben- oder Zuckerrohranbaus und der Zuckerherstellung zu verbessern,

und

c) wenn sie Unternehmen eines selben Gebiets im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 betreffen."

*Nationales Recht*

12 Das spanische Gesetz Nr. 16/1989 vom 17. Juli 1989 zum Schutz des Wettbewerbs (BOE Nr. 170 vom 18. Juli 1989, S. 22747) regelt u. a. die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurde am 25. September 1998 der im Ausgangsverfahren angefochtene Rechtsakt erlassen, durch den der spanische Ministerrat die Fusion zwischen den Gesellschaften Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación, S.A., und Sociedad General Azucarera de España, S.A., genehmigte.

**Der Sachverhalt und die Vorlagefrage**

13 Zu der im Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Zeit waren in Spanien vier Zucker erzeugende Unternehmen tätig, unter denen die diesem Mitgliedstaat für die Zuckererzeugung zugeteilte Höchstquote, nämlich 1 000 000 Tonnen (t) Zucker,

wovon 960 000 t auf die A-Quote und 40 000 t auf die B-Quote entfielen, aufgeteilt wurde. Diese Aufteilung stellte sich wie folgt dar:

— Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación, S.A., das eine der fusionierten Unternehmen: 540 786 t; dieses Unternehmen hatte (von den 19 in Spanien tätigen industriellen Zuckerverarbeitungsbetrieben) zehn Zuckerfabriken;

— Sociedad General Azucarera de España, S.A., das andere fusionierte Unternehmen: 241 688 t; dieses Unternehmen besaß fünf Betriebe zur Verarbeitung von Zuckerrüben und eine Fabrik zur Verarbeitung von Zuckerrohr;

— ACOR: 147 794 t; dieses Unternehmen besaß zwei Fabriken im Norden;

— ARJ: 69 732 t (davon 66 900 t als A-Quote und 2 832 t als B-Quote); dieses Unternehmen hatte nur eine Fabrik im Süden.

14 Am 25. September 1998 billigte der spanische Ministerrat nach dem Gesetz Nr. 16/89 die Fusion zwischen den Gesellschaften Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación, S.A., und Sociedad General Azucarera de España. Diese Fusion erlaubte es der neuen Gesellschaft „Azucarera Ebro Agricolas, S.A." (im Folgenden: Ebro), 78,23 % der spanischen A- und B-Zuckerquoten zu kontrollieren, gegenüber 14,77 %, die von ACOR, und 6,97 %, die von AJR kontrolliert wurden. Beim Kauf inländischer A- und B-Zuckerrüben würde die neue Gesellschaft 75,21 % im Norden kontrollieren, wo ihr Wettbewerber ACOR nur 24,79 % kontrollieren würde, 88,36 % im Süden, wo ihr Wettbewerber ARJ 11,64 % kontrollieren würde, und 50,08 % im Zentrum, wo ihr Wettbewerber ARJ 49,92 % kontrollieren würde.

15 Aus Gründen des Schutzes eines effektiven Wettbewerbs auf dem Zuckermarkt unterwarf die spanische Regierung indessen diese Fusion der Beachtung bestimmter Auflagen. Nach der ersten Auflage musste Ebro „einen Plan für eine industrielle Umstrukturierung mit konkreten Zielen und Zeitplänen erstellen und den Ministerien für Wirtschaft und Finanzen sowie für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung bis zum 1. September 1999 zur Genehmigung vorlegen". Die zweite dieser Auflagen sieht vor, dass „zur Verbesserung der Wettbewerbsmöglichkeiten auf dem Markt ... das Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung zu gegebener Zeit gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates bis zu 30 000 t der spanischen Quote für die Erzeugung von Zucker auf in spanischem Hoheitsgebiet ansässige Unternehmen gegen ein Entgelt neu zuteilen [wird]. Damit diese Neuzuteilung der Quote durch Marktmechanismen bestimmt wird, werden der Preis der zu übertragenden Quote und deren Aufteilung im Wege einer öffentlichen Versteigerung von bis zu 30 000 t der Quoten festgelegt", die Ebro zugeteilt wurden. Die sechste Auflage bestimmt, dass „bei der Neuzuteilung der Quote zu gegebener Zeit im Wege der Versteigerung ... die Regierung geeignete Maßnahmen [ergreift], um etwaige negative Auswirkungen auf die inländischen Erzeuger von Zuckerrüben zu vermeiden".

16 Aus den Akten ergibt sich, dass die Dienststellen der Kommission über die Zustimmung der spanischen Regierung zu der Fusion informiert wurden und nach Prüfung beschlossen, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Die genannte zweite Auflage in Bezug auf die Übertragung der Zuckererzeugungsquoten durch öffentliche Versteigerung war einer der Aspekte, die die Dienststellen der Kommission prüften. Jedoch wurde das Vertragsverletzungsverfahren nicht weiter betrieben, nachdem die spanischen Stellen sich bereit gezeigt hatten, schriftlich zu bestätigen, dass sie für die Neuzuteilung der Quoten auf eine öffentliche Versteigerung verzichten würden. Da die Dienststellen der Kommission indessen die genannte Bestätigung nicht erhielten, teilten sie den spanischen Stellen mit, dass die Kommission sich das Recht vorbehalte, zeitlich unbegrenzt auf das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG zurückzugreifen, wenn beschlossen würde, die zweite Auflage durchzusetzen.

17 In der Zwischenzeit erhob ACOR am 1. Dezember 1998 gegen die Entscheidung des Ministerrats vom 25. September 1998 beim Tribunal Supremo eine Klage auf

dem Verwaltungsrechtsweg und machte geltend, dass die entgeltliche — und nicht unentgeltliche — Neuzuteilung der Quoten gegen die Gemeinschaftsregelung über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker verstoße.

18 Das Tribunal Supremo stellt zum einen fest, zwar ergebe sich aus der in den Randnummern 8 bis 11 des vorliegenden Urteils dargestellten Gemeinschaftsregelung, dass der Mitgliedstaat, vielleicht aufgrund des vorrangigen Zieles der Regelung des Marktes, dem die Quotenregelung diene, Quoten übertragen könne, ohne zu fordern, dass das begünstigte Unternehmen zugunsten des übertragenden Unternehmens eine wirtschaftliche Gegenleistung erbringe, doch folge daraus nicht, jedenfalls nicht offensichtlich, dass die Forderung einer solchen Gegenleistung und damit die Entgeltlichkeit der Übertragung verboten wären. Zum anderen weist das Tribunal Supremo darauf hin, dass, wenn der Staat entscheide, die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 193/82 vorgesehene Regel nicht auf eine Fusion von Unternehmen anzuwenden, dies deshalb geschehe, weil er eine andere Neuzuteilung für erforderlich halte, um die Struktur des Zuckerrübenanbaus und die der Zuckerherstellung zu verbessern, und dass aufgrund dieses vorrangigen, mit der Neuzuteilung verfolgten Zieles der Marktregulierung eine Bestimmung, die eine entgeltliche Übertragung anordne, eine solche Neuzuteilung nicht verhindere oder ernsthaft behindere.

19 Da zudem die mit der Entscheidung des Ministerrats vom 25. September 1998 geschaffenen Auflagen noch nicht erfüllt oder durchgesetzt worden seien, bedürfe es nicht nur einer Auslegung der Gemeinschaftsregelung, die bei Erlass dieser Entscheidung in Kraft gewesen sei, sondern auch einer Auslegung der zur Zeit in Kraft befindlichen.

20 In Anbetracht dieser Erwägungen hat das Tribunal Supremo beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Wenn die zuständige Stelle eines Mitgliedstaats bei der Ausübung ihrer administrativen Kontrolle einer Fusion von Unternehmen eine Neuverteilung der

Zuckererzeugungsquoten auf die in diesem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen aus Gründen des Wettbewerbsschutzes für erforderlich hält,

a) verwehren es dann die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 und/oder die der Verordnung (EWG) Nr. 193/82 des Rates vom 26. Januar 1982 dieser Stelle, zu bestimmen, dass die Übertragung oder die Neuzuteilung dieser Quoten entgeltlich zu erfolgen hat, und damit das oder die Unternehmen, die die Quoten erhalten, zu einer wirtschaftlichen Gegenleistung zu verpflichten?

b) Auch wenn diese Frage zu verneinen ist: Ist es nach diesen Bestimmungen trotzdem unzulässig, dass der Preis der zu übertragenden Quote und deren Aufteilung im Wege einer öffentlichen Versteigerung bestimmt werden? Stehen diese Vorschriften einem solchen Verfahren der öffentlichen Versteigerung auch dann entgegen, wenn vorgesehen ist, die Neuzuteilung der Quoten durch ein derartiges Verfahren durch Maßnahmen zu begleiten, durch die sich etwaige negative Auswirkungen auf die nationalen Erzeuger von Zuckerrüben vermeiden lassen?

c) Führt das Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, mit der die früheren Verordnungen geändert wurden, zu einer anderen Auslegung der Gemeinschaftsregelung und zu anderen Antworten des Gerichtshofes?

## Antwort des Gerichtshofes

*Zum ersten Teil der Frage*

21 Da Zucker ein Erzeugnis ist, das einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegt, ist zunächst daran zu erinnern, dass, wenn eine Verordnung über die Er-

richtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung verpflichtet sind, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder sie beeinträchtigen (vgl. insbesondere Urteile vom 16. Januar 2003 in der Rechtssache C-426/01, Hammarsten, Slg. 2003, I-781, Randnr. 28, vom 22. Mai 2003 in der Rechtssache C-355/00, Freskot, Slg. 2003, I-5263, Randnr. 19, und vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-137/00, Milk Marque und National Farmers' Union, Slg. 2003, I-7975, Randnr. 63).

22 Es ist daher zu prüfen, ob die Bestimmungen, die die gemeinsame Marktorganisation für Zucker regeln, es den Mitgliedstaaten erlauben, bei den Zuckerquoten Maßnahmen wie die vor dem vorlegenden Gericht angefochtenen zu erlassen.

23 Zu der im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit wurde die gemeinsame Marktorganisation für Zucker durch die Verordnung Nr. 1785/81 geregelt.

24 Artikel 24 Absatz 1 dieser Verordnung ermächtigt die Mitgliedstaaten, unter den in der Verordnung vorgesehenen Bedingungen jedem Zucker erzeugenden Unternehmen, das eine Grundquote erhalten hat, eine A- und eine B-Quote zuzuteilen.

25 Artikel 25 Absatz 1 derselben Verordnung erlaubt den Mitgliedstaaten, unter Beachtung der Bedingungen dieses Artikels und unter Berücksichtigung der Interessen aller betroffenen Parteien, insbesondere der Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeuger, A- und B-Quoten von einem Unternehmen auf andere zu übertragen.

26 Nach Absatz 2 dieses Artikels können die Mitgliedstaaten insoweit die A-Quote und die B-Quote jedes Zucker erzeugenden Unternehmens, das in ihrem Hoheitsgebiet ansässig ist, um eine Gesamtmenge herabsetzen, die 10 % — je nach Fall — der für jedes von ihnen gemäß Artikel 24 der genannten Verordnung festgelegten A-Quote oder B-Quote nicht überschreitet.

27 Nach Artikel 25 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1785/81 werden die abgezogenen Mengen der A- und der B-Quoten von den Mitgliedstaaten einem oder mehreren anderen in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen zugeteilt.

28 Aus der vierzehnten Begründungserwägung dieser Verordnung ergibt sich, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Quoten der bestehenden Unternehmen zu kürzen und die freigewordenen Quotenmengen anderen Unternehmen zuzuweisen, eingeräumt worden ist, „um ... gegebenenfalls den Erfordernissen der Umstrukturierung des Zuckerrüben- und Zuckerrohranbaus sowie der Zucker- und Isoglukoseherstellung gerecht zu werden".

29 Artikel 25 Absatz 4 der genannten Verordnung sieht vor, dass der Rat die Grundregeln zur Änderung der Quoten insbesondere im Fall der Fusion oder Veräußerung von Unternehmen festlegt. Derartige Regeln sind mit der Verordnung Nr. 193/82 erlassen worden.

30 Nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a dieser letztgenannten Verordnung teilt der Mitgliedstaat dem aus der Fusion entstandenen Unternehmen eine A- und eine B-Quote zu, die jeweils der Summe der A-Quoten und der Summe der B-Quoten entsprechen, die den zusammengeschlossenen Zucker erzeugenden Unternehmen vor der Fusion zugeteilt worden waren.

31 Absatz 2 dieses Artikels sieht jedoch vor, dass, wenn ein Teil der von einer solchen Fusion unmittelbar betroffenen Zuckerrüben- oder Zuckerrohrerzeuger ausdrücklich die Absicht bekundet, ihre Zuckerrüben oder ihr Zuckerrohr an ein Zucker erzeugendes Unternehmen zu liefern, das an dieser Fusion nicht beteiligt ist, der Mitgliedstaat die Zuteilung der A- und B-Quoten an das aus der Fusion entstandene Unternehmen nach Maßgabe der Produktionsmengen vornehmen kann, die von dem Unternehmen, an das sie ihre Zuckerrüben oder ihr Zuckerrohr liefern wollen, übernommen werden.

32 Schließlich bestimmt Artikel 4 der Verordnung, dass die so getroffenen Maßnahmen nur zulässig sind, wenn die Interessen aller betroffenen Parteien berücksichtigt werden und wenn der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen für geeignet hält, die Struktur des Zuckerrüben- oder Zuckerrohranbaus und der Zuckerherstellung zu verbessern, und wenn sie Unternehmen betreffen, die im Hoheitsgebiet dieses Staates ansässig sind.

33 Der Gerichtshof hat im Urteil vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-1/94 (Cavarzere Produzioni Industriali u. a., Slg. 1995, I-2363, Randnr. 34) entschieden, dass die Ausnutzung des den Mitgliedstaaten durch Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81 gewährten Spielraums und eine im Anschluss an eine Veräußerung von Unternehmen oder Fabriken erfolgende Änderung der Quoten gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 193/82 nebeneinander möglich sind, wenn die Voraussetzungen für die Anwendung jeder dieser Bestimmungen beachtet werden.

34 Diese Feststellung gilt auch im Fall der Fusion von Unternehmen.

35 Daher ergibt sich aus Artikel 25 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1785/81 und den Artikeln 2 Absatz 1 Buchstabe a und 4 der Verordnung Nr. 193/82, dass es einem Mitgliedstaat im Fall der Fusion von Zucker erzeugenden Unternehmen gestattet ist, einen Teil der Quoten des aus der Fusion entstandenen Unternehmens den in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Zuckerunternehmen neu zuzuteilen, vorausgesetzt, dass dieser Teil 10 % der A-Quote oder der B-Quote dieses Unternehmens nicht überschreitet, dass die Interessen aller betroffenen Parteien,

insbesondere die der Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeuger, berücksichtigt werden und dass diese Neuzuteilung die Struktur des Zuckerrüben- oder Zuckerrohranbaus und der Zuckerherstellung infolge der durchgeführten Fusion verbessert.

36 Die Kommission macht geltend, dass die Zuständigkeit, die Zuteilung der Erzeugungsquoten zu ändern, den Mitgliedstaaten durch Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81 übertragen worden sei, um den Erfordernissen der Umstrukturierung des Zuckerrübenanbaus sowie der Zuckerherstellung gerecht zu werden, und dass es folglich den Mitgliedstaaten nicht gestattet sei, von dieser ihnen übertragenen Zuständigkeit zu einem anderen als zu dem mit dieser Bestimmung verfolgten Zweck Gebrauch zu machen. Im Ausgangsverfahren hätten nun die spanischen Stellen die Möglichkeit, die Zuteilung der dem aus der Fusion hervorgegangenen Unternehmen gewährten Quoten zu ändern, nicht vorgesehen, um eine Umstrukturierung des Zuckerrübenanbaus und der Zuckerherstellung vorzunehmen, sondern um den Wettbewerb auf dem spanischen Zuckermarkt aufrechtzuerhalten.

37 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Tatsache, dass eine Neuzuteilung der Quoten vorgenommen wird, um den Wettbewerb auf dem nationalen Markt für Zucker aufrecht zu erhalten, nicht zwingend bedeutet, dass dies zu einem anderen als den von den Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der Zuckerquoten verfolgten Zwecken geschieht.

38 Denn bei einer gemeinsamen Marktorganisation wie der für Zucker, in der die Märkte bis ins Einzelne reglementiert sind und auf nationaler Ebene wenig Wettbewerb herrscht, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Maßnahmen, die wie eine Neuzuteilung der Quoten die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs auf dem nationalen Markt betreffen, in Anbetracht der Verbindungen, die zwischen den Zuckerrübenerzeugern und den Zuckerherstellern im Rahmen dieser gemeinsamen Marktorganisation entstehen, auch dazu beitragen können, die Struktur nicht nur des Sektors der Zuckerherstellung zu verbessern, sondern auch desjenigen des Zuckerrübenanbaus.

39 Im vorliegenden Fall trifft es sicherlich zu, dass die Auflagen, unter denen die spanische Verwaltung ihre Genehmigung erteilt hat und zu denen die Ausarbeitung eines Planes industrieller Umgestaltung des aus der Fusion hervorgegangenen Unternehmens sowie die Neuzuteilung eines Teils seiner Quoten gehören, zu dem Zweck aufgestellt wurden, den Wettbewerb auf dem nationalen Markt für Zucker infolge der Fusion der beiden wichtigsten spanischen Erzeugerunternehmen aufrechtzuerhalten. Jedoch ergibt sich aus dem Vorlagebeschluss, dass die spanische Verwaltung insoweit der Auffassung war, „dass die Fusion dazu beitragen könnte, die Systeme der Erzeugung und des Vertriebes von Zucker ... zu verbessern, wenn durch sie eine umfassende Umstrukturierung des Sektors und eine industrielle Umgestaltung der fusionierten Unternehmen erreicht werden und die Verbraucher und Kunden von der erhöhten Effizienz profitieren könnten".

40 Unter diesen Bedingungen ist ein Rechtsakt wie der im Ausgangsverfahren angefochtene nicht deswegen zu beanstanden, weil er in Anwendung des nationalen Wettbewerbsrechts die Genehmigung einer Fusion von Zuckerunternehmen von der Neuzuteilung eines Teils der Quoten des aus der Fusion hervorgegangenen Unternehmens abhängig gemacht hat.

41 Es ist weiter zu prüfen, ob ein solcher Rechtsakt deshalb zu beanstanden ist, weil danach diese Neuzuteilung der Quoten auf entgeltlichem Wege über eine öffentliche Versteigerung erfolgen soll.

42 Wie das nationale Gericht zu Recht in seinem Vorlagebeschluss feststellt, äußern sich weder die Artikel 24 und 25 der Verordnung Nr. 1785/81, die jeweils die Zuteilung und die Übertragung von Quoten betreffen, noch die anderen Bestimmungen des Titels III dieser Verordnung, der der Quotenregelung gewidmet ist, noch die Bestimmungen der Verordnung Nr. 193/82 ausdrücklich zu der Frage, ob eine Neuzuteilung der Quoten gegen Entgelt erfolgen darf.

43 Im Gegensatz zu dem, was Ebro und die spanische Regierung vortragen, bedeutet das Fehlen einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts zu dieser Frage nicht, dass ein Mitgliedstaat vorschreiben darf, dass die Neuzuteilung von Quoten entgeltlich erfolgt.

44 In Anbetracht der Detailliertheit der Gemeinschaftsregelung über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker einschließlich der Quotenregelung lässt sich die Auffassung vertreten, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber, wenn er die Absicht gehabt hätte, einen Verkauf der Quoten zu erlauben, diese Frage explizit geregelt hätte. Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 bestimmt, dass „[d]ie Mitgliedstaaten" jedem Zucker erzeugenden Unternehmen eine A-Quote und eine B-Quote „[zu]teilen", und im Fall späterer Übertragung dieser Quoten sieht Artikel 25 Absatz 3 der Verordnung in gleicher Weise vor, dass die abgezogenen Mengen der A- und B-Quoten von den Mitgliedstaaten einem oder mehreren anderen Unternehmen „zugeteilt [werden]". Der Gebrauch des Verbs „zuteilen" legt nahe, dass es sich um eine Zuwendung ohne finanzielle Gegenleistung handelt.

45 Diese erste Feststellung, die sich dem Wortlaut dieser Bestimmungen entnehmen lässt, findet ihre Bestätigung in dem von der Quotenregelung verfolgten Zweck sowie in der Rechtsnatur der Quoten.

46 Denn aus der fünfzehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1785/81 ergibt sich, dass „die den Unternehmen zugeteilten Erzeugungsquoten den Erzeugern die Gemeinschaftspreise und den Absatz ihrer Erzeugung garantieren". Wie der Gerichtshof im Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache C-250/84 (Eridania, Slg. 1986, Slg. 1986, 117, Randnr. 19) festgestellt hat, ist die Quotenregelung für die Zuckererzeugung ein wesentlicher Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation in diesem Bereich, die die Erzeugung in Grenzen halten

soll, indem sie sie soweit wie möglich dem Inlandsverbrauch annähert, und die gleichzeitig die regionale Spezialisierung fördern soll. Außerdem unterstreichen sowohl die fünfzehnte Begründungserwägung als auch Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1785/81 sowie Artikel 4 der Verordnung Nr. 193/82 die Bedeutung, die der Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten, insbesondere der Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeuger, für die Umsetzung einer Übertragung von Quoten zukommt.

47 Daraus folgt, dass die Quotenregelung im Zuckersektor einen Marktregularisierungsmechanismus darstellt, der darauf abzielt, die Verwirklichung von Zielen zu sichern, die im Allgemeininteresse liegen.

48 Diese Merkmale der Quotenregelung im Zuckersektor schließen es aus, dass die Quoten entgeltlich nach den Regeln des Marktes von einem Unternehmen auf ein anderes übertragen werden können.

49 Wie die Kommission zu Recht betont hat, würde ein solcher Verkauf, da er sich auf rein finanzielle Erwägungen stützen würde, die im Allgemeininteresse liegenden Ziele, die die Gemeinschaftsregelung im Zuckersektor bestimmt hat, nicht berücksichtigen und es folglich den nationalen Behörden nicht erlauben, die Beachtung der in diesen Bestimmungen vorgesehenen Bedingungen zu sichern.

50 Außerdem würde eine entgeltliche Übertragung den Unternehmen, die die Quoten erwerben würden, an diesen ein Eigentumsrecht verschaffen. Das Bestehen eines solchen Rechts würde den Spielraum antasten, über den die Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung der Zuständigkeit verfügen, die ihnen die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts bei den Quoten zuweisen. Folglich wäre das Bestehen eines solchen Eigentumsrechts geeignet, die Flexibilität zu beeinträchtigen, die einem Marktregelungsinstrument wie den Quoten auf dem Zuckersektor eigen ist, die sich im Laufe der Zeit in Abhängigkeit von der Marktsituation und den Erfordernissen der Gemeinsamen Agrarpolitik ändern können.

51 Die Feststellung, dass die Unternehmen an den ihnen zugeteilten Quoten kein Eigentumsrecht haben, kann auch nicht durch den von Ebro angeführten Umstand in Frage gestellt werden, dass ein Zuckerunternehmen oder eine Zuckerfabrik, die über eine Erzeugungsquote verfügen, einen höheren Verkaufswert haben.

52 Der in diesen Fällen gezahlte Preis entspricht nämlich dem Wert der übertragenen Aktiva, was aber keinesfalls bedeutet, dass die Quote, die diesen Aktiva anhaftet, im Eigentum des veräußerten oder übertragenen Unternehmens stünde. Andernfalls wäre es überflüssig, in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c der Verordnung 193/82 die Einschaltung des Mitgliedstaats vorzusehen, um dem erwerbenden Unternehmen die entsprechende Quote des veräußerten oder übertragenen Unternehmens zuzuteilen.

53 Ebro trägt vor, dass nach dem nationalen Wettbewerbsrecht, in dessen Rahmen eine Übertragung von Quoten stattfinde, die Entflechtungsoperationen, von denen die Genehmigung eines Zusammenschlusses oft abhängig gemacht werde, immer eine entgeltliche Übertragung dessen beinhalteten, wovon sich die fusionierte Einheit, zumal zugunsten ihrer Wettbewerber, trennen müsse.

54 Unabhängig davon, dass dieses Argument auf der irrigen Prämisse beruht, dass die Quoten im Eigentum des Unternehmens stünden, dem sie zugeteilt sind, ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten, auch wenn sie befugt sind, ihr nationales Wettbewerbsrecht in einem Sektor anzuwenden, der einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegt, dennoch die Grundsätze und die allgemeinen Regeln zu beachten haben, die für die Gemeinsame Agrarpolitik gelten, und sich jeder Maßnahme zu enthalten haben, die von der betroffenen gemeinsamen

Marktorganisation abweichen oder diese beeinträchtigen könnte (vgl. Urteil vom 17. November 1993 in der Rechtssache C-134/92, Mörlins, Slg. 1993, I-6017, sowie die in Randnummer 21 des vorliegenden Urteils zitierte Rechtsprechung).

55 Demzufolge kann die Anwendung des nationalen Wettbewerbsrechts auf eine Zuckerquotenübertragung nicht bedeuten, dass diese Übertragung entgeltlich erfolgt.

56 Ebro und die spanische Regierung machen ferner geltend, dass im Fall eines Zusammenschlusses von Zucker erzeugenden Unternehmen auf Gemeinschaftsebene, nämlich dem zwischen den Unternehmen Südzucker AG (im Folgenden: Südzucker) und Saint-Louis, die Kommission Auflagen erteilt habe, die der entgeltlichen Übertragung durch öffentliche Versteigerung ähnlich seien, die die spanische Regierung in dem im Ausgangsverfahren angefochtenen Rechtsakt fordere.

57 Wie der Generalanwalt in den Nummern 77 und 78 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, betrafen die beiden von der Kommission aufgestellten Auflagen jedoch erstens die Verpflichtung von Südzucker, eine Beteiligung von 68 % an einem belgischen Unternehmen zu verkaufen und dafür zu sorgen, dass die Quote bei diesem Unternehmen blieb, und zweitens die Verpflichtung von Südzucker, einem unabhängigen Handelsunternehmen nicht eine Quote, sondern eine jährliche Menge von 90 000 t Zucker zu verkaufen, den Südzucker bereits in seinen Fabriken erzeugt hatte.

58 Da keine dieser Auflagen eine entgeltliche Quotenübertragung darstellt oder einer solchen gleichgestellt werden könnte, ist das von Ebro und der spanischen Regierung vorgebrachte Argument zu verwerfen.

59 In der mündlichen Verhandlung hat Ebro außerdem unter Bezugnahme auf das Urteil vom 17. November 1998 in der Rechtssache C-186/96 (Demand, Slg. 1998, I-8529, Randnr. 35) vorgetragen, dass der Gerichtshof im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milchprodukte zugelassen habe, dass eine Neuzuteilung von Quoten entgeltlich erfolge.

60 Hierzu ist festzustellen — ohne dass geprüft zu werden braucht, ob die Unterschiede, die die Quotenregelung für Milch und Milchprodukte einerseits und die für Zucker andererseits kennzeichnen, es ungeachtet bestimmter Ähnlichkeiten erlauben, ohne weiteres die im Rahmen der erstgenannten getroffenen Feststellungen auf die zweitgenannte zu übertragen —, dass die Randnummer 35 des Urteils Demand einen besonderen Kontext betrifft, in dem die zusätzlichen Referenzmengen nach ihrem Rückzug vom Markt gegen Zahlung einer Vergütung an die die Milchproduktion aufgebenden Erzeuger anderen Erzeugern zugeteilt wurden, da der Rückzug eine höhere als die ursprünglich vorgesehene Kürzung ergab. Die zuständigen nationalen Stellen boten sodann den Überschuss den Erzeugern, die ihre Quote erhöhen wollten, gegen Zahlung eines Betrages in Höhe des Betrages an, der den Milcherzeugern, die die Milchproduktion aufgegeben hatten, als Vergütung gewährt worden war (vgl. Urteil Demand, Randnr. 21).

61 Da keine Parallelen zwischen dieser Situation und der im Ausgangsverfahren streitigen gezogen werden können, ist das aus dem Urteil Demand hergeleitete Argument zu verwerfen.

62 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist auf den ersten Teil der gestellten Frage zu antworten, dass es, wenn die zuständige Stelle eines Mitgliedstaats bei der Ausübung ihrer administrativen Kontrolle einer Fusion von Unternehmen aus Gründen des Wettbewerbsschutzes eine Neuverteilung der Zuckererzeugungsquoten auf die in diesem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen für erforderlich hält, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1785/81 und die der Verordnung Nr. 193/82 dieser Stelle verwehren, zu bestimmen, dass die Übertragung oder die Neuzuteilung dieser Quoten entgeltlich zu erfolgen hat.

*Zum zweiten Teil der Frage*

63 Der zweite Teil der Frage ist für den Fall der Verneinung des ersten Teils gestellt.

64 Daher ist in Anbetracht der auf den ersten Teil der gestellten Frage gegebenen Antwort ihr zweiter Teil nicht zu beantworten.

*Zum dritten Teil der Frage*

65 Aus den Randnummern 6 bis 11 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass der Inhalt der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1785/81 nacheinander in die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2038/1999 und sodann in die der Verordnung Nr. 1260/2001 übernommen worden ist. Auch der Inhalt der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 193/82 ist in die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1260/2001, die diese ersetzt hat, übernommen worden.

66 Unter diesen Umständen ist auf den dritten Teil der gestellten Frage zu antworten, dass das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1260/2001 nicht zu einer anderen Auslegung der Gemeinschaftsregelung führt.

## Kosten

67 Die Auslagen der spanischen Regierung und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom Tribunal Supremo mit Beschluss vom 3. Oktober 2001 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

**1. Wenn die zuständige Stelle eines Mitgliedstaats bei der Ausübung ihrer administrativen Kontrolle einer Fusion von Unternehmen aus Gründen des Wettbewerbsschutzes eine Neuverteilung der Zuckererzeugungsquoten auf**

die in diesem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen für erforderlich hält, verwehren es die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker und die der Verordnung (EWG) Nr. 193/82 des Rates vom 26. Januar 1982 zur Festlegung der Grundregeln für die Übertragung von Quoten im Zuckersektor dieser Stelle, zu bestimmen, dass die Übertragung oder die Neuzuteilung dieser Quoten entgeltlich zu erfolgen hat.

2. Das Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker führt nicht zu einer anderen Auslegung der Gemeinschaftsregelung.

Skouris Gulmann Cunha Rodrigues

Puissochet Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. November 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris