DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

20. november 2003 *

I sag C-416/01,

angående en anmodning, som Tribunal Supremo (Spanien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR)

mod

Administración General del Estado,

procesdeltagere:

Ebro Puleva SA, tidligere Azucarera Ebro Agrícolas SA

og

Azucareras Reunidas de Jaén SA,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4), Rådets forordning (EØF) nr. 193/82 af 26. januar 1982 om almindelige regler for overførsel af kvoter i sukkersektoren (EFT L 21, s. 3) og

* Processprog: spansk.

Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af dommerne V. Skouris (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet og F. Macken,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR) ved abogado R. García-Palencia

— Ebro Puleva SA, tidligere Azucarera Ebro Agrícolas SA, ved abogado F. Santos Carrascosa

— den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou-Durande og S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 26. februar 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR) ved advokat R. García-Palencia, af Ebro Puleva SA ved advokat M. Araujo Boyd, af Azucareras Reunidas de Jaén SA ved advokat J. Pérez-Bustamante, af den spanske regering ved N. Díaz Abad og af Kommissionen ved M. Condou-Durande og S. Pardo Quintillán,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. maj 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 3. oktober 2001, indgået til Domstolen den 22. oktober 2001, har Tribunal Supremo i henhold til artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4), Rådets forordning (EØF) nr. 193/82 af 26. januar 1982 om almindelige regler for overførsel af kvoter i sukkersektoren (EFT L 21, s. 3) og Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (herefter »ACOR«) og Administración General del Estado. Ebro Puleva SA, tidligere Azucarera Ebro Agrícola SA, og Azucareras Reunidas de Jaén SA (herefter »ARJ«) har interveneret i hovedsagen.

De relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

3 Det fremgår af sagens akter, at de relevante fællesskabsbestemmelser på tidspunktet for de faktiske forhold i hovedsagen bestod af forordning nr. 1785/81 og nr. 193/82.

4 Forordning nr. 1785/81 er i mellemtiden blevet erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 af 13. september 1999 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 252, s. 1), som igen er blevet erstattet af forordning nr. 1260/2001, som er den for tiden gældende forordning. Denne forordning har ligeledes erstattet forordning nr. 193/82 (jf. artikel 49 i forordning nr. 1260/2001).

5 Den fælles markedsordning for sukker indeholder bl.a. en kvotaordning. Forordningen sondrer mellem to slags kvoter og tre slags sukker. Sukker henhørende under A-kvoten, der svarer til forbruget i Fællesskabet, kan frit afsættes på fællesmarkedet, og dets afsætning er sikret ved hjælp af interventionsprisen. B-kvoten er den del af sukkerproduktionen, som overstiger A-kvoten,

men ligger inden for den »maksimalkvote«, som fastsættes i forordningen. Sukker henhørende under B-kvoten kan ligeledes frit afsættes på fællesmarkedet, men er ikke sikret ved interventionsprisen, eller det kan eksporteres til tredjelande med eksportrestitution. Sukkerproduktionen, som overstiger A-kvoten + B-kvoten, betegnes »C-sukker« og skal eksporteres, uden at der ydes nogen eksportrestitution.

6 Det følger af artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 1785/81 (senere ændret til artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 2038/1999 og nu artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1260/2001), at »[m]edlemsstaterne tildeler på de i dette afsnit fastsatte betingelser en A-kvote og en B-kvote til hver virksomhed, som er etableret på deres område, og som fremstiller sukker [...], og som [...] har fået tildelt en basiskvote som fastsat [...] i forordning (EØF) nr. 3330/74 eller i forordning (EØF) nr. 1111/77 [...]«.

7 For så vidt angår overførslen af kvoter fremgår det af 14. betragtning til forordning nr. 1785/81, at medlemsstaterne »inden for rammerne af særlige fællesskabsregler og kriterier [bør] have hjemmel til ikke blot at tildele [...] virksomheder kvoter, men yderligere at foretage senere ændringer af kvoterne for de eksisterende virksomheder [...] og at tildele disse frigjorte kvotemængder til andre virksomheder« med henblik på at »imødekomme behovene for omstrukturering af sektorerne for roe- og sukkerrørsdyrkning [og for] sukker — og isoglucosefabrikation [...]«. Endvidere fremgår det af 15. betragtning til forordningen, at da »de produktionskvoter, der tildeles virksomhederne, er et middel, der skal garantere producenterne, at de kan afsætte deres produktion til fællesskabspriser, må kvotaoverførsler kun finde sted efter, at samtlige berørte parters interesser, navnlig sukkerroe- og sukkerrørproducenternes, er taget i betragtning«. 24. betragtning til forordning nr. 2038/1999 er enslydende med 15. betragtning til forordning nr. 1785/81. 18. og 19. betragtning til forordning nr. 1260/2001 svarer indholdsmæssigt til de to ovennævnte betragtninger til forordning nr. 1785/81.

8 Artikel 25 i forordning nr. 1785/81 (senere artikel 30 i forordning nr. 2038/1999 og nu artikel 12 i forordning nr. 1260/2001) har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan foretage overførsler af A- og B-kvoter mellem virksomheder på betingelserne i denne artikel og under hensyntagen til hver af de berørte parters interesser, navnlig sukkerroe- og sukkerrørproducenternes interesser.

2. Medlemsstaterne kan nedsætte A-kvoten og B-kvoten for hver sukkerproducerende eller isoglucoseproducerende virksomhed på dennes område med en mængde, som [...] ikke overstiger 10% af enten den A-kvota eller den B-kvota, som er fastsat for dem i overensstemmelse med artikel 24.

[...]

3. Medlemsstaterne tildeler de frigjorte A- og B-kvotemængder til en eller flere andre virksomheder, hvad enten disse allerede måtte have fået tildelt en kvota eller ej, og som er beliggende i samme område i henhold til artikel 24, stk. 2, som de virksomheder, hvis kvoter er blevet nedsat med disse mængder.

[...]«

9 For så vidt angår kvoterne i tilfælde af sammenlægning eller afhændelse af sukkerproducerende virksomheder fremgår det af artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 193/82 [nu punkt II.1, litra a), i bilag IV til forordning nr. 1260/2001], at »ved sammenlægning af sukkerproducerende virksomheder tildeler medlemsstaten den herved opståede virksomhed en A- og B-kvote, som svarer til summen af henholdsvis de A-kvoter og B-kvoter, de pågældende sukkerproducerende virksomheder havde fået tildelt før sammenlægningen«.

10 Det fastsættes imidlertid i stk. 2 i samme bestemmelse (nu punkt II.2 i bilag IV til forordning nr. 1260/2001), at:

»Når en del af de sukkerroe- eller sukkerrørproducenter, som berøres direkte af de i stk. 1 omhandlede dispositioner, udtrykkeligt tilkendegiver, at de ønsker at levere deres sukkerroer eller sukkerrør til en sukkerproducerende virksomhed, der ikke deltager i disse dispositioner, kan medlemsstaten foretage tildelingen i forhold til de produktionsmængder, som er overtaget af den virksomhed, til hvilken de agter at levere deres sukkerroer eller sukkerrør.«

11 I artikel 4 i forordning nr. 193/82 (nu punkt IV i bilag IV til forordning nr. 1260/2001) bestemmes endelig:

»[...] foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 2 og 3, [kan] kun iværksættes, såfremt:

a) der tages hensyn til alle de berørte parters interesser

og

b) den pågældende medlemsstat mener, at foranstaltningerne kan forbedre sukkerroeproduktionens, sukkerrørproduktionens og sukkerfabrikationens struktur

og

c) de vedrører virksomheder, som er etableret inden for samme område i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1785/81«.

Nationale bestemmelser

12 Den spanske lov nr. 16/89 af 17. juli 1989 om beskyttelse af konkurrencen (BOE nr. 170 af 18.7.1989, s. 22747) regulerer bl.a. fusionskontrollen. Det er på grundlag af denne lov, at den i hovedsagen anfægtede retsakt blev vedtaget den 25. september 1998, og hvorved den spanske regering godkendte sammenlægningen af selskaberne Ebro Agricolas, Compañía de Alimentación SA og Sociedad General Azucarera de España SA.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13 På tidspunktet for de faktiske forhold, der ligger til grund for hovedsagen, var der i Spanien fire aktive sukkervirksomheder. Den maksimale sukkerproduktionskvote, der var tildelt denne medlemsstat, nemlig 1 000 000 tons sukker, heraf

960 000 tons i kvote A og 40 000 i kvote B, var fordelt mellem dem som følger:

— Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA, den ene af de fusionerede virksomheder, 540 786 tons; denne virksomhed havde ti sukkerfabrikker (ud af de 19 virksomheder, der arbejdede med industriel forarbejdning af sukker i Spanien)

— Sociedad General Azucarera de España, SA, den anden fusionerede virksomhed, 241 688 tons; denne virksomhed havde fem anlæg til forarbejdning af sukkerroer og en fabrik til forarbejdning af sukkerrør

— ACOR, 147 797 tons; denne virksomhed havde to fabrikker i det nordlige område

— ARJ, 69 732 tons; denne virksomhed havde en enkelt fabrik i det sydlige område.

14 Den 25. september 1998 godkendte den spanske regering i medfør af lov nr. 16/89 fusionen mellem selskaberne Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA og Sociedad General Azucarera de España SA. Denne fusion gjorde det muligt for det nye selskab »Azucarera Ebro Agricolas SA« (herefter »Ebro«) at kontrollere 78,23% af den spanske kvote for A-sukker og B-sukker, sammenlignet med 14,77%, som blev kontrolleret af ACOR, og 6,97% af ARJ. For så vidt angår opkøbet af indenlandsk dyrkede A- og B-sukkerroer kontrollerede det nye selskab 75,21% heraf i det nordlige område, hvor konkurrenten ACOR blot kontrollerede 24,79%, 88,36% i det sydlige område, hvor konkurrenten ARJ kontrollerede 11,64%, og 50,08% i det centrale område, hvor konkurrenten ARJ kontrollerede 49,92%.

15 For at beskytte den effektive konkurrence på sukkermarkedet undergav den spanske regering imidlertid fusionen en række betingelser. Ifølge den første betingelse skulle Ebro udarbejde »en plan for industriel omstrukturering med angivelse af konkrete mål og tidsrammer og [forelægge] den senest den 1. september 1999 for Økonomi- og Finansministeriet og for Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Ernæring til godkendelse«. I den anden betingelse foreskrives det, at »med det formål at forøge konkurrencemulighederne på markedet foretager Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Ernæring i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 på et senere tidspunkt en omfordeling mod vederlag af indtil 30 000 tons af den spanske sukkerproduktionskvote til virksomheder, der er etableret i Spanien. For at sikre, at denne kvoteomfordeling foretages på grundlag af markedsmekanismerne, vil prisen på den kvote, der skal overføres, og fordelingen af denne finde sted ved hjælp af en offentlig licitation af indtil 30 000 tons af de kvoter, som [Ebro] er blevet tildelt [...]«. Som sjette betingelse bestemmes, at »i forbindelse med den kvoteomfordeling, som senere vil finde sted ved hjælp af en licitationsprocedure, træffer regeringen passende foranstaltninger til at undgå alle potentielle skadelige følgevirkninger for de indenlandske landbrugere, der dyrker sukkerroer [...]«.

16 Det fremgår af sagens akter, at Kommissionens tjenestegrene blev gjort bekendt med den spanske regerings godkendelse af fusionen, og at de efter at have undersøgt fusionen besluttede sig for at iværksætte traktatbrudsproceduren. Den anden af de ovennævnte betingelser vedrørende overførslen af sukkerproduktionskvoterne ved hjælp af offentlig licitation var et af de aspekter, som Kommissionens tjenestegrene undersøgte. Idet de spanske myndigheder erklærede sig rede til skriftligt at bekræfte, at de ikke ville gennemføre omfordelingen af kvoterne ved offentlig licitation, blev traktatbrudsproceduren ikke ført videre. Eftersom de ikke havde modtaget denne bekræftelse, gjorde Kommissionens tjenestegrene dog de spanske myndigheder opmærksom på, at Kommissionen forbeholdt sig retten til uden tidsbegrænsning at iværksætte traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 226 EF, såfremt myndighederne skulle beslutte sig for at gennemføre den anden betingelse.

17 Den 1. december 1998 anlagde ACOR i mellemtiden en forvaltningssag vedrørende regeringsbeslutningen af 25. september 1998 ved Tribunal Supremo

og gjorde gældende, at omfordelingen af kvoterne mod vederlag og ikke gratis var i strid med fællesskabsbestemmelserne om den fælles markedsordning for sukker.

18 Tribunal Supremo fastslog for det første, at selv om det måtte fremgå af fællesskabsbestemmelserne, der er gengivet i præmis 8-11 ovenfor, at medlemsstaten kan udøve sin beføjelse til kvoteoverførsel uden at pålægge den modtagende virksomhed en økonomisk modydelse til fordel for den afgivende virksomhed — formentlig af hensyn til det hovedformål med markedsbestemmelserne, som søges opnået ved hjælp af kvoteordningen — fremgår det ikke, i det mindste ikke klart, at et sådant pålæg om en modydelse er forbudt, og at det derfor skulle være forbudt at foranstalte overførslen mod vederlag. Tribunal Supremo bemærkede for det andet, at såfremt staten beslutter, at en sammenlægning af virksomheder ikke skal have den kvotetildeling til følge, der forudsættes som hovedregel i artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 193/82, vil begrundelsen være, at det anses for tilstrækkeligt eller nødvendigt at foretage en særskilt omfordeling med det formål at forbedre sukkerroeproduktionens og sukkerfabrikationens struktur, og at — når henses til det nævnte formål, som er væsentligt ved reguleringen af markedet — en tilfredsstillende gennemførelse af en sådan omfordeling ikke ses at blive forhindret eller gjort væsentligt vanskeligere ved en bestemmelse om, at overførslen sker mod vederlag.

19 Tribunal Supremo har tilføjet, at idet betingelserne, der er fastsat i regeringsbeslutningen af 25. september 1998 endnu ikke er blevet opfyldt eller bragt til anvendelse, vedrører den ønskede fortolkning ikke kun fællesskabsbestemmelserne, som var i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af denne beslutning, men ligeledes den nuværende lovgivning.

20 I lyset af disse betragtninger har Tribunal Supremo besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Såfremt den kompetente myndighed i en medlemsstat i forbindelse med udøvelsen af den administrative kontrol med en sammenlægning af virksomheder

af hensyn til beskyttelsen af konkurrencen finder det nødvendigt, at der foretages en ny fordeling af sukkerproduktionskvoterne mellem de virksomheder, der er etableret i medlemsstaten, spørges:

a) Er bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 og/eller i Rådets forordning (EØF) nr. 193/82 af 26. januar 1982 til hinder for, at den nævnte myndighed bestemmer, at en sådan overførsel eller omfordeling skal ske imod vederlag, således at den eller de virksomheder, som opnår tildelinger, pålægges en forpligtelse til at udrede en økonomisk modydelse?

b) Såfremt svaret er benægtende, er de nævnte bestemmelser dog til hinder for, at prisen for den kvote, der skal overføres, og fordelingen af denne fastsættes ved hjælp af en offentlig licitation? Er de nævnte bestemmelser også til hinder for denne fremgangsmåde med offentlig licitation, såfremt det er bestemt, at der i forbindelse med omfordelingen af kvoter, som gennemføres ved hjælp af en sådan licitationsprocedure, vil blive truffet passende foranstaltninger med henblik på at undgå enhver mulig skadevirkning for de nationale sukkerroeavlere?

c) Er fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne den samme, og skal svarene også være de samme efter Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker, hvorved de tidligere forordninger blev ophævet?«

Domstolens besvarelse

Spørgsmålets første del

21 Eftersom sukker er et produkt, som er omfattet af en fælles markedsordning, skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at når der er

udstedt en forordning om oprettelse af en fælles markedsordning for en given sektor, er medlemsstaterne i henhold til fast retspraksis forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra ordningen eller i øvrigt tilsidesætte den (jf. dom af 16.1.2003, sag C-462/01, Hammarsten, Sml. I, s. 781, præmis 28, af 22.5.2003, sag C-355/00, Freskot, Sml. I, s. 5263, præmis 19, og af 9.11.2003, sag C-137/00, Milk Marque og National Farmers' Union, Sml. I, s. 7975, præmis 63).

22 Det skal således undersøges, hvorvidt bestemmelserne for den fælles markedsordning for sukker tillader, at medlemsstaterne vedrørende sukkerkvoterne vedtager foranstaltninger som dem, der er anfægtet ved den forelæggende ret.

23 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var den fælles markedsordning for sukker reguleret ved forordning nr. 1785/81.

24 Artikel 24, stk. 1, i denne forordning tillader medlemsstaterne på de i forordningen fastsatte betingelser at tildele en A-kvote og en B-kvote til hver sukkerproducerende virksomhed, som er etableret på deres område, og som har fået tildelt en basiskvota.

25 Artikel 25, stk. 1, i samme forordning tillader medlemsstaterne at foretage overførsler af A- og B-kvoter mellem virksomheder på betingelserne fastsat i denne bestemmelse og under hensyntagen til hver af de berørte parters interesser, navnlig sukkerroe- og sukkerrørproducenternes interesser.

26 I henhold til artikel 25, stk. 2, kan medlemsstaterne i forbindelse hermed nedsætte A-kvoten og B-kvoten for hver sukkerproducerende virksomhed på dennes område med en mængde, som ikke overstiger 10% af enten den A-kvote eller den B-kvote, som er fastsat for dem i overensstemmelse med forordningens artikel 24.

27 Ifølge artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1785/81 tildeler medlemsstaterne de frigjorte A- og B-kvotemængder til en eller flere virksomheder, som er etableret på deres område.

28 Det fremgår af 14. betragtning til den nævnte forordning, at medlemsstaternes kompetence til at ændre kvoterne for eksisterende virksomheder og tildele disse frigjorte kvoter til andre virksomheder er blevet dem tillagt med henblik på »i givet fald at imødekomme behovene for omstrukturering af sektorerne for roe- og sukkerrørsdyrkning [og for] sukker- og isoglucosefabrikation«.

29 Det fastsættes i forordningens artikel 25, stk. 4, at Rådet vedtager de almindelige regler for ændring af kvoterne bl.a. i forbindelse med sammenlægning og afhændelse af virksomheder. Disse regler blev vedtaget ved forordning nr. 193/82.

30 Det følger af artikel 2, stk. 1, litra a), i sidstnævnte forordning, at ved sammenlægning af sukkerproducerende virksomheder tildeler medlemsstaten den herved opståede virksomhed en A- og B-kvote, som svarer til summen af henholdsvis de A-kvoter og B-kvoter, de pågældende sukkerproducerende virksomheder havde fået tildelt før sammenlægningen.

31 Det præciseres imidlertid i denne artikels stk. 2, at når en del af de sukkerroe- eller sukkerrørproducenter, som berøres direkte af denne fusion, udtrykkeligt tilkendegiver, at de ønsker at levere deres sukkerroer eller sukkerrør til en sukkerproducerende virksomhed, der ikke deltager i sammenlægningen, kan medlemsstaten foretage tildelingen af A-kvoter og B-kvoter til den virksomhed, som er opstået ved sammenlægningen, i forhold til de produktionsmængder, som er overtaget af den virksomhed, til hvilken de agter at levere deres sukkerroer eller sukkerrør.

32 Endelig fremgår det af forordningens artikel 4, at sådanne foranstaltninger kun kan iværksættes, såfremt der tages hensyn til alle de berørte parters interesser, såfremt den pågældende medlemsstat anser foranstaltningerne for egnet til at forbedre sukkerroeproduktionens, sukkerrørproduktionens og sukkerfabrikationens struktur, og såfremt foranstaltningerne vedrører virksomheder, som er etableret inden for denne medlemsstats territorium.

33 I Domstolens dom af 11. august 1995 i sagen Cavarzere Produzioni Industriali m.fl. (sag C-1/94, Sml. I, s. 2363, præmis 34) anerkendte Domstolen, at den handlebeføjelse, medlemsstaterne er tillagt ved artikel 25 i forordning nr. 1785/81, kan udøves samtidig med en ændring af kvoter, foretaget i medfør af artikel 2 i forordning nr. 193/82, som følge af en afhændelse af virksomheder eller fabrikker, idet de særlige betingelser for at anvende hver af disse bestemmelser dog skal overholdes.

34 Denne konstatering gælder ligeledes ved virksomhedssammenlægninger.

35 Det fremgår herefter af artikel 25, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1785/81 og af artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 4 i forordning nr. 193/82, at en medlemsstat er berettiget til i tilfælde af en sammenlægning mellem sukkerproducerende virksomheder at omfordele en del af kvoterne, der er tildelt virksomheden, som er opstået ved sammenlægningen, mellem sukkervirksomheder på dennes territorium, såfremt denne mængde ikke overstiger 10% af virksomhedens A-

kvote og B-kvote, såfremt der tages hensyn til hver af de berørte parters interesser, navnlig sukkerroe- og sukkerrørproducenternes interesser, og såfremt denne omfordeling kan forbedre sukkerroeproduktionens, sukkerrørproduktionens og sukkerfabrikationens struktur.

36 Kommissionen har gjort gældende, at kompetencen til at ændre tildelingen af produktionskvoter er blevet delegeret til medlemsstaterne ved artikel 25 i forordning nr. 1785/81 for at kunne reagere på behovene for omstruktureringer inden for sukkerroesektoren og i sukkerproduktionen, og at medlemsstaterne følgelig ikke må anvende denne delegerede kompetence til andre formål end dem, der forfølges med denne bestemmelse. I hovedsagen havde de spanske myndigheder imidlertid fastsat, at tildelingen af kvoter til den fusionerede virksomhed kunne ændres, ikke med henblik på at foretage en omstrukturering af sektorerne for sukkerroer og sukkerproduktion, men derimod med henblik på at opretholde konkurrencen på det spanske sukkermarked.

37 Det skal i den sammenhæng bemærkes, at det forhold, at en omfordeling af kvoterne foretages med henblik på at beskytte konkurrencen på det nationale sukkermarked, ikke nødvendigvis betyder, at omfordelingen er gennemført med et andet mål for øje end det, som fællesskabsbestemmelserne vedrørende sukkerkvoter forfølger.

38 For så vidt angår en fælles markedsordning som den, der gælder for sukker, hvor markederne er detaljeret reguleret, og konkurrencen er svag, også på nationalt niveau, kan det ikke udelukkes, at foranstaltninger, som sigter mod at opretholde konkurrencen på det nationale marked, eksempelvis en omfordeling af kvoter, også kan bidrage til at forbedre strukturerne ikke blot inden for sukkerproduktionen, men også for sukkerroeproduktionen, henset til de relationer, der skabes mellem roeproducenterne og sukkerfabrikanterne inden for rammerne af den fælles markedsordning.

39 I det foreliggende tilfælde er det korrekt, at de betingelser, som de spanske myndigheder knyttede til tilladelsen, herunder udarbejdelsen af en plan for produktionsomlægning af virksomheden, som opstod ved fusionen, og en omfordeling af en del af virksomhedens kvoter, blev pålagt med henblik på at opretholde konkurrencen på det nationale sukkermarked efter fusionen mellem de to største produktionsvirksomheder i Spanien. Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelsen, at de spanske myndigheder fandt, at »foranstaltningerne kunne bidrage til at forbedre produktions- og salgssystemerne for sukker [...], såfremt der ved hjælp af denne fusion opnås en samlet strukturomlægning inden for sektoren, en produktionsomlægning inden for de virksomheder, der fusionerer, og en overførsel af effektivitetsgevinsterne til forbrugerne og brugerne«.

40 Under disse omstændigheder kan en retsakt som den i hovedsagen anfægtede ikke kritiseres for, at der heri med hjemmel i national konkurrenceret er stillet den betingelse for godkendelsen af en fusion mellem sukkervirksomheder, at der gennemføres en omfordeling af en del af den ved fusionen opståede virksomheds kvoter.

41 Det skal endvidere undersøges, om retsakten kan kritiseres, fordi det heri foreskrives, at denne omfordeling af kvoterne foretages mod vederlag gennem offentlig licitation.

42 Det skal hertil bemærkes, således som den forelæggende ret med rette har gjort det i forelæggelseskendelsen, at hverken artikel 24 eller 25 i forordning nr. 1785/81, som vedrører henholdsvis tildelingen og overførslen af kvoter, eller andre bestemmelser i afsnit III i denne forordning, som angår kvoteordningen, eller bestemmelserne i forordning nr. 193/82 indeholder nogen udtrykkelig tilkendelsegivelse af, om omfordelingen af kvoter skal være gratis eller mod vederlag.

43 Modsat det af Ebro og den spanske regering anførte betyder fællesskabsbestemmelsernes tavshed vedrørende dette spørgsmål imidlertid ikke, at en medlemsstat er berettiget til at bestemme, at omfordelingen af kvoter skal ske mod vederlag.

44 Henset til den store detaljeringsgrad i fællesskabslovgivningen vedrørende den fælles markedsordning for sukker, herunder for så vidt angår kvoteordningen, kan det med rimelighed antages, at såfremt fællesskabslovgiver havde haft til hensigt at tillade salg af kvoter, ville dette spørgsmål være blevet udtrykkeligt reguleret. Artikel 24 i forordning nr. 1785/81 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne tildeler« en A-kvote og en B-kvote til hver virksomhed, som fremstiller sukker, og i tilfælde af efterfølgende kvoteoverførsler fremgår det af forordningens artikel 25, stk. 3, at medlemsstaterne »tildeler« de frigjorte A- og B-kvotemængder til en eller flere andre virksomheder. Anvendelsen af verbet »tildele« antyder, at der tilgår noget uden en økonomisk modydelse.

45 Denne konstatering, som bygger på bestemmelsernes ordlyd, finder støtte i kvoteordningens formål samt i kvoternes juridiske karakter.

46 Det fremgår nemlig af 15. betragtning til forordning nr. 1785/81, at »de produktionskvoter, der tildeles virksomhederne, er et middel, der skal garantere producenterne, at de kan afsætte deres produktion til fællesskabspriser«. Domstolen har således bemærket i dom af 22. januar 1986 i sagen Eridania m.fl. (sag 250/84, Sml. s. 117, præmis 19), at kvoteringsordningen for sukkerproduktionen udgør en væsentlig del af den fælles markedsordning for sukker, som har til formål at begrænse produktionen, således at den i størst muligt

omfang svarer til forbruget på hjemmemarkedet, samtidig med at den regionale specialisering fremmes. I 15. betragtning til forordning nr. 1785/81 og i dennes artikel 25, stk. 1, samt i artikel 4 i forordning nr. 193/82 understreges betydningen af, at man ved gennemførelsen af en kvoteoverførsel tager samtlige berørte parters interesser, navnlig sukkerroe- og sukkerrørproducenternes, i betragtning.

47 Det følger heraf, at kvoteordningen udgør en markedsreguleringsmekanisme for sukkersektoren, som skal sikre gennemførelsen af formål i almenhedens interesse.

48 Disse kendetegn ved kvoteordningen i sukkersektoren udelukker, at kvoterne kan overføres fra en virksomhed til en anden mod vederlag i henhold til markedsmekanismerne.

49 Som Kommissionen med rette har understreget, tager et sådant kvotesalg, som bygger på rent økonomiske betragtninger, ikke højde for formålene i almenhedens interesse, som er fastsat i fællesskabslovgivningen vedrørende sukkersektoren, og kvotesalget ville derfor ikke gøre det muligt for de nationale myndigheder at sikre overholdelsen af betingelserne i disse bestemmelser.

50 Endvidere ville en overførsel mod vederlag give de virksomheder, som erhverver kvoterne, en ejendomsret til dem. En sådan ret ville imidlertid begrænse medlemsstaternes skønsmargen ved udøvelsen af den kompetence, de er blevet tildelt på kvoteområdet ved fællesskabsbestemmelserne. Hvis der bestod en sådan ejendomsret, kunne det gøre indgreb i den fleksibilitet, der præger et markedsreguleringsinstrument, såsom kvoterne i sukkersektoren, som kan variere over tid ud fra situationen på markedet og kravene til den fælles landbrugspolitik.

51 Det forhold, at virksomhederne ikke har en ejendomsret til kvoterne, som er blevet dem tildelt, drages ikke i tvivl af den af Ebro understregede omstændighed, at en sukkervirksomhed eller sukkerfabrik i tilfælde af, at den sælges, opnår en højere værdi på grund af, at der er tilknyttet en produktionskvote til den.

52 Den betalte pris svarer i dette tilfælde til værdien af det overdragne aktiv, men dette indebærer ikke, at den kvota, som aktivet er knyttet til, er den solgte eller sælgende virksomheds ejendom. Hvis dette havde været tilfældet, ville det have været overflødigt i artikel 2, stk. 1, litra b) og c), i forordning nr. 193/82 at inddrage medlemsstatens medvirken ved tildelingen af den solgte eller den sælgende virksomheds kvote til den modtagende eller den erhvervende virksomhed.

53 Ebro har gjort gældende, at i henhold til national konkurrenceret, inden for hvis rammer en kvoteoverførsel finder sted, medfører de afviklinger af foretagne investeringer, som en fusionsgodkendelse ofte betinges af, altid en overførsel mod vederlag af det, som den fusionerede enhed er forpligtet til at skille sig af med, hvilket endda sker i konkurrenternes interesse.

54 Uafhængigt af det forhold, at dette argument bygger på den fejlagtige opfattelse, at kvoterne tilhører den virksomhed, som de er blevet tildelt, skal det bemærkes, at når medlemsstaterne er beføjede til at anvende deres nationale konkurrenceret på en sektor omfattet af en fælles markedsordning, skal de overholde de principper og almindelige regler, der gælder for den fælles landbrugspolitik, og afholde sig fra at gøre undtagelser fra eller i øvrigt tilsidesætte den omhandlede

fælles markedsordning (jf. dom af 17.11.1993, sag C-134/92, Mörlins, Sml. I, s. 6017, og de ovenfor i præmis 21 nævnte domme).

55 Anvendelsen af national konkurrenceret på en sukkerkvoteoverførsel kan således under ingen omstændigheder medføre, at denne overførsel sker mod vederlag.

56 Ebro og den spanske regering har endvidere gjort gældende, at ved en fusion af fællesskabsdimension mellem sukkerproducerende virksomheder, nemlig fusionen mellem Südzucker AG (herefter »Südzucker«) og Saint-Louis, pålagde Kommissionen betingelser, som minder om overdragelsen mod vederlag ved offentlig licitation, som den spanske regering krævede i den i hovedsagen anfægtede retsakt.

57 Som generaladvokaten imidlertid bemærker i punkt 77 og 78 i sit forslag til afgørelse, vedrørte de to betingelser, Kommissionen pålagde, for den enes vedkommende et pålæg om, at Südzucker solgte sin andel på 68% af en belgisk virksomhed, og at kvoten skulle forblive hos denne virksomhed, og for det andet et pålæg til Südzucker om ikke at sælge en kvote, men en årlig mængde på 90 000 tons sukker, som virksomheden allerede havde produceret i sine fabrikker, til en uafhængig virksomhed.

58 Idet ingen af disse betingelser udgør eller kan sidestilles med en kvoteoverførsel mod vederlag, skal det af Ebro og den spanske regering fremførte argument forkastes.

59 Under retsmødet gjorde Ebro med henvisning til dom af 17. december 1998, Demand (sag C-186/96, Sml. I, s. 8529, præmis 35), endvidere gældende, at Domstolen for så vidt angår den fælles markedsordning for mælk og mælkeprodukter har anerkendt, at en omfordeling af kvoter sker mod vederlag.

60 Det skal hertil fastslås — uden at det er nødvendigt at undersøge, hvorvidt forskellene mellem kvoteordningerne i mælke- og mælkeproduktsektoren på den ene side og sukkersektoren på den anden side uanset deres ligheder gør det muligt, at de konstateringer, som foretages vedrørende den ene sektor, uden videre anvendes på den anden sektor — at præmis 35 i Demand-dommen angår en særlig sammenhæng, hvor de yderligere referencemængder, efter at producenter, som havde opgivet mælkeproduktionen, havde trukket sig ud af markedet mod betaling af en godtgørelse, blev tildelt andre producenter, idet denne udtræden havde medført en større nedskæring end den planlagte. De kompetente nationale myndigheder tilbød derfor overskuddet til de producenter, der ønskede at forhøje deres kvote, mod betaling af et beløb af samme størrelse som det, der var blevet betalt i godtgørelse til de producenter, der havde opgivet mælkeproduktionen (jf. Demand-dommen, præmis 21).

61 Idet der ikke kan drages nogen sammenligning mellem denne situation og den i hovedsagen omhandlede situation, skal argumentet, som bygger på Demand-dommen, forkastes.

62 Henset til ovenstående betragtninger skal den første del af spørgsmålet besvares med, at såfremt den kompetente myndighed i en medlemsstat, der varetager udøvelsen af den administrative kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser, af hensyn til beskyttelsen af konkurrencen finder det nødvendigt, at der foretages en ny fordeling af sukkerproduktionskvoterne mellem de virksomheder, der er etableret i medlemsstaten, er bestemmelserne i forordning nr. 1785/81 og nr. 193/82 til hinder for, at denne myndighed bestemmer, at en sådan overførsel eller omfordeling foretages mod vederlag.

Anden del af spørgsmålet

63 Anden del af spørgsmålet er stillet i tilfælde af en benægtende besvarelse af første del.

64 Henset til besvarelsen af første del af spørgsmålet skal anden del følgelig ikke besvares.

Tredje del af spørgsmålet

65 Det følger af præmis 6-11 i denne dom, at indholdet af de relevante bestemmelser i forordning nr. 1785/81 faktisk blev gentaget i bestemmelserne i forordning nr. 2038/1999 og senere i bestemmelserne i forordning nr. 1260/2001. Indholdet af de relevante bestemmelser i forordning nr. 193/82 blev ligeledes gentaget ved bestemmelserne i forordning nr. 1260/2001, som erstattede førstnævnte forordning.

66 Under disse omstændigheder skal den tredje del af spørgsmålet besvares med, at ikrafttrædelsen af forordning nr. 1260/2001 ikke ændrer fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne.

Sagens omkostninger

67 De udgifter, der er afholdt af den spanske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Supremo ved kendelse af 3. oktober 2001, for ret:

1) **Såfremt den kompetente myndighed i en medlemsstat, der varetager udøvelsen af den administrative kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser, af hensyn til beskyttelsen af konkurrencen finder det nødvendigt, at**

der foretages en ny fordeling af sukkerproduktionskvoterne mellem de virksomheder, der er etableret i medlemsstaten, er bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker og bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 193/82 af 26. januar 1982 om almindelige regler for overførsel af kvoter i sukkersektoren til hinder for, at denne myndighed bestemmer, at en sådan overførsel eller omfordeling foretages mod vederlag.

2) Ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker ændrer ikke fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne.

Skouris Gulmann Cunha Rodrigues

Puissochet Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. november 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident