ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
20 november 2003 *

In zaak C-416/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunal Supremo (Spanje), in het aldaar aanhangige geding tussen

Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR)

en

Administración General del Estado,

in tegenwoordigheid van:

Ebro Puleva SA, voorheen **Azucarera Ebro Agrícolas SA,**

en

Azucareras Reunidas de Jaén SA,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), verordening (EEG) nr. 193/82 van de Raad van 26 januari 1982 houdende de algemene voorschriften

* Procestaal: Spaans.

voor quotaoverdrachten in de sector suiker (PB L 21, blz. 3), en verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris (rapporteur), waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), vertegenwoordigd door R. García-Palencia, abogado,

— Ebro Puleva SA, voorheen Azucarera Ebro Agrícolas SA, vertegenwoordigd door F. Santos Carrascosa, abogado,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Kontou-Durande en S. Pardo Quintillán als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), vertegenwoordigd door R. García-Palencia; Ebro Puleva SA, vertegenwoordigd door M. Araujo Boyd, abogado; Azucareras Reunidas de Jaén SA, vertegenwoordigd door J. Pérez-Bustamante, abogado; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Kontou-Durande en S. Pardo Quintillán, ter terechtzitting van 26 februari 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 mei 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 3 oktober 2001, bij het Hof ingekomen op 22 oktober daaraanvolgend, heeft het Tribunal Supremo krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), verordening (EEG) nr. 193/82 van de Raad van 26 januari 1982 houdende de algemene voorschriften voor quotaoverdrachten in de sector suiker (PB L 21, blz. 3), en verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1).

2 Die vraag is gerezen in een geding tussen Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (hierna: „ACOR") en Administración General del Estado. Interveniënten in het hoofdgeding zijn de vennootschap Ebro Puleva SA, voorheen Azucarera Ebro Agrícolas SA, en de vennootschap Azucareras Reunidas de Jaén SA (hierna: „ARJ").

De toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

3 Blijkens de stukken bestond de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende gemeenschapsregeling uit de verordeningen nrs. 1785/81 en 193/82.

4 Verordening nr. 1785/81 is ondertussen vervangen door verordening (EG) nr. 2038/1999 van de Raad van 13 september 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 252, blz. 1), die inmiddels zelf is vervangen door verordening nr. 1260/2001, die thans van kracht is. Laatstgenoemde verordening is ook in de plaats gekomen van verordening nr. 193/82 (zie artikel 49 van verordening nr. 1260/2001).

5 De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker omvat met name een quotaregeling. De gemeenschapsregeling onderscheidt twee soorten quota en drie soorten suiker. Suiker van het A-quotum stemt overeen met het verbruik in de Gemeenschap, kan vrij op de gemeenschappelijke markt worden verkocht en de afzet ervan wordt gegarandeerd door de interventieprijs. Het B-quotum is de

hoeveelheid geproduceerde suiker die wel het A-quotum, doch niet het bij de verordening vastgestelde „maximumquotum" overschrijdt. Suiker van het B-quotum kan eveneens vrij op de gemeenschappelijke markt worden verkocht, doch zonder de garantie van de interventieprijs, of kan met exportsteun naar derde landen worden uitgevoerd. De hoeveelheid geproduceerde suiker die de som van de A- en B-quota overschrijdt, wordt „C-suiker" genoemd en moet worden uitgevoerd zonder exportsteun.

6 Artikel 24, lid 1, van verordening nr. 1785/81 (daarna artikel 27, lid 1, van verordening nr. 2038/1999, vervolgens artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1260/2001) luidt: „De lidstaten kennen, onder de voorwaarden van deze titel, een A-quotum en een B-quotum toe aan iedere [...] suikerproducerende onderneming die [...] een basisquotum heeft gekregen als bepaald bij verordening (EEG) nr. 3330/70, respectievelijk verordening (EEG) nr. 1111/77 [...]."

7 Met betrekking tot quotaoverdrachten heet het in de veertiende overweging van de considerans van verordening nr. 1785/81 dat de lidstaten, „in het kader van bijzondere communautaire regels en criteria, behoudens de bevoegdheid de quota toe te kennen per [...] producerende onderneming, ook de bevoegdheid [hebben] later de quota van de bestaande ondernemingen te wijzigen [...] en de onttrokken quota aan andere ondernemingen toe te kennen", zodat „in voorkomend geval tegemoet kan worden gekomen aan de behoefte tot herstructurering van de sectoren teelt van suikerbieten en suikerriet, suikerproductie en isoglucoseproductie [...]". Bovendien moet volgens de vijftiende overweging van de considerans, „aangezien de aan de ondernemingen toegewezen productiequota een middel vormen om de producenten de communautaire prijzen en de afzet van hun producten te waarborgen, bij de overdrachten van quota het belang van alle betrokken partijen en met name dat van de producenten van suikerbieten en rietsuiker in aanmerking [...] worden genomen". Punt 24 van de considerans van verordening nr. 2038/1999 heeft dezelfde formulering als de vijftiende overweging van de considerans van verordening nr. 1785/81. De inhoud van de punten 18 en 19 van de considerans van verordening nr. 1260/2001 komt overeen met die van de twee voormelde overwegingen van de considerans van verordening nr. 1785/81.

8 Artikel 25 van verordening nr. 1785/81 (daarna artikel 30 van verordening nr. 2038/99, vervolgens artikel 12 van verordening nr. 1260/2001) bepaalt:

„1. De lidstaten kunnen onder de voorwaarden neergelegd in dit artikel overdrachten van A-quota en B-quota tussen ondernemingen verrichten, waarbij het belang van elk van de betrokken partijen en met name dat van de producenten van suikerbieten of suikerriet in aanmerking wordt genomen.

2. De lidstaten kunnen het A-quotum en het B-quotum van elke op hun grondgebied gevestigde suiker- of isoglucoseproducerende onderneming verminderen met een hoeveelheid die [...] in totaal niet groter is dan 10 % van respectievelijk het A-quotum of het B-quotum dat voor elk dezer ondernemingen is bepaald overeenkomstig artikel 24.

[...]

3. De lidstaten kennen de afgetrokken hoeveelheden van A-quota of B-quota toe aan een of meer andere ondernemingen, al dan niet voorzien van een quotum, die in hetzelfde gebied in de zin van artikel 24, lid 2, zijn gevestigd als de ondernemingen waarvan deze hoeveelheden werden afgetrokken.

[...]"

9 Wat meer bepaald de bestemming van de quota in geval van fusie of vervreemding van suikerproducerende ondernemingen betreft, is in artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 193/82 (thans punt II.1, sub a, van bijlage IV bij verordening nr. 1260/2001) bepaald dat „de lidstaat aan de door de fusie ontstane onderneming, een A-quotum en een B-quotum toewijst, die respectievelijk gelijk zijn aan de som van de A-quota en de som van de B-quota die vóór de fusie waren toegekend aan de gefuseerde suikerproducerende ondernemingen".

10 Artikel 2, lid 2 (thans punt II.2 van bijlage IV bij verordening nr. 1260/2001) luidt:

„Wanneer een deel van de producenten van suikerbieten of suikerriet die rechtstreeks betrokken zijn bij een van de in lid 1 bedoelde verrichtingen uitdrukkelijk de wens te kennen geeft zijn suikerbieten of suikerriet te leveren aan een suikerproducerende onderneming die geen partij is bij deze verrichtingen, kan de lidstaat de quota toewijzen op basis van de productiehoeveelheid die wordt opgenomen door de onderneming waaraan zij voornemens zijn hun suikerbieten of suikerriet te leveren."

11 Ten slotte is in artikel 4 van verordening nr. 193/82 (thans punt IV van bijlage IV bij verordening nr. 1260/2001) bepaald:

„[...] de in de artikelen 2 en 3 bedoelde maatregelen mogen slechts worden genomen indien:

a) het belang van elk van de betrokken partijen in overweging wordt genomen,

b) de betrokken lidstaat van oordeel is dat deze maatregelen kunnen bijdragen tot een structuurverbetering in de sectoren suikerbietenteelt, suikerrietteelt en suikerproductie,

en

c) zij betrekking hebben op ondernemingen gevestigd in een zelfde gebied in de zin van artikel 24, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1785/81."

Bepalingen van nationaal recht

12 De Spaanse wet nr. 16/89 van 17 juli 1989 tot bescherming van de mededinging (BOE nr. 170 van 18 juli 1989, blz. 22747) regelt met name de controle van concentraties. De in het hoofdgeding bestreden handeling, waarbij de Spaanse ministerraad de fusie tussen de vennootschappen Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA, en Sociedad General Azucarera de España SA heeft goedgekeurd, is op 25 september 1998 op grond van die wet vastgesteld.

De feiten en de prejudiciële vraag

13 Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding telde de suikerverwerkende industrie in Spanje vier ondernemingen waaronder het aan die lidstaat toegekende maximumquotum voor de suikerproductie werd verdeeld, zijnde 1 000 000

metrieke ton suiker (hierna: „mt"), waarvan een A-quotum van 960 000 mt en een B-quotum van 40 000 mt. Dit quotum werd als volgt verdeeld:

— Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA, een van de gefuseerde ondernemingen, 540 786 mt; deze onderneming had tien suikerfabrieken (van de negentien in Spanje werkzame industriële suikerverwerkende installaties);

— Sociedad General Azucarera de España SA, de andere gefuseerde onderneming, 241 688 mt; deze onderneming bezat vijf bedrijven voor suikerbietverwerking en een fabriek voor de verwerking van suikerriet;

— ACOR, 147 797 mt; deze onderneming had twee fabrieken in de noordelijke zone;

— ARJ, 69 732 mt, waarvan een A-quotum van 66 900 mt en een B-quotum van 2 832 mt; deze onderneming bezat één fabriek in de zuidelijke zone.

14 Bij besluit van 25 september 1998 heeft de Spaanse ministerraad overeenkomstig wet nr. 16/89 (reeds aangehaald) de fusie tussen de vennootschappen Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA, en Sociedad General Azucarera de España SA goedgekeurd. Daardoor was het aandeel van de nieuwe vennootschap Azucarera Ebro Agrícolas SA (hierna: „Ebro") 78,23 % van het Spaanse quotum van A-suiker en B-suiker, tegen 14,77 % voor ACOR en 6,97 % voor ARJ. Wat de aankopen van binnenlandse A- en B-suikerbieten betreft, was het aandeel van de nieuwe vennootschap in de noordelijke zone 75,21 %, en dat van haar concurrente ACOR slechts 24,79 %; in de zuidelijke zone 88,36 %, en dat van haar concurrente ARJ 11,64 %; en in de centrale zone 50,08 %, en dat van haar concurrente ARJ 49,92 %.

15 Uit hoofde van bescherming van de daadwerkelijke mededinging op de suikermarkt heeft de Spaanse regering aan die fusie evenwel bepaalde voorwaarden verbonden. Volgens de eerste voorwaarde moet Ebro „een industrieel herstructureringsplan opstellen met concrete doelstellingen en een tijdschema en dit vóór 1 september 1999 ter goedkeuring voorleggen aan de minister van Economische Zaken en Financiën en de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening". De tweede voorwaarde bepaalt dat „teneinde de mogelijkheden voor mededinging op de markt te vergroten, de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening overeenkomstig het bepaalde in verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad te zijner tijd tot 30 000 mt van het Spaanse suikerproductiequotum tegen vergoeding opnieuw toekent aan op het Spaanse grondgebied gevestigde ondernemingen. Om ervoor te zorgen dat die nieuwe toekenning van quota door middel van marktmechanismen geschiedt, zullen de prijs van het over te dragen quotum en de verdeling ervan worden bepaald door de openbare verkoping bij opbod van een maximum van 30 000 mt van de quota [...]" die aan Ebro zijn toegekend. Volgens de zesde voorwaarde neemt de regering „bij nieuwe toekenning van quota die te zijner tijd volgens de procedure van openbare verkoping plaatsvindt, passende maatregelen om eventuele negatieve gevolgen voor de nationale suikerbietproducenten te voorkomen [...]".

16 Blijkens de stukken zijn de diensten van de Commissie in kennis gesteld van dat besluit van de Spaanse regering met betrekking tot de fusie, en hebben zij na onderzoek daarvan besloten een niet-nakomingsprocedure in te leiden. Voormelde tweede voorwaarde inzake de overdracht van suikerproductiequota door middel van een openbare verkoping bij opbod was een van de aspecten die de diensten van de Commissie hebben onderzocht. Daar de Spaanse autoriteiten zich bereid hebben getoond schriftelijk te bevestigen dat zij voor de nieuwe toekenning van de quota van een openbare verkoping bij opbod zouden afzien, is de niet-nakomingsprocedure niet voortgezet. Daar de diensten van de Commissie echter die bevestiging niet hebben ontvangen, hebben zij de Spaanse autoriteiten meegedeeld, dat de Commissie zich het recht voorbehield te allen tijde de niet-nakomingsprocedure van artikel 226 EG in te leiden voor het geval dat zou worden besloten de tweede voorwaarde ten uitvoer te brengen.

17 Intussen heeft ACOR op 1 december 1998 tegen het besluit van de ministerraad van 25 september 1998 beroep bij het Tribunal Supremo ingesteld op grond dat

de nieuwe toekenning van de quota onder bezwarende titel in plaats van om niet, in strijd was met de gemeenschapsregeling inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker.

18 Het Tribunal Supremo stelt om te beginnen vast dat, ook al blijkt uit de in de punten 8 tot en met 11 van het onderhavige arrest vermelde gemeenschapsregeling dat de lidstaat de bevoegdheid tot overdracht van quota kan uitoefenen zonder de begunstigde onderneming te verplichten tot een financiële tegenprestatie ten behoeve van de overdragende onderneming, wellicht wegens het met de quotaregeling nagestreefde hoofddoel van marktregulering, daaruit niet, althans niet duidelijk is af te leiden dat het verboden is die tegenprestatie verplicht te stellen zodat de overdracht onder bezwarende titel verboden is. Het Tribunal Supremo merkt vervolgens op dat, wanneer de staat besluit de regel van artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 193/82 in geval van fusie van ondernemingen niet toe te passen, dat gebeurt omdat die staat een andere toekenning noodzakelijk acht voor de structuurverbetering in de sectoren suikerbietenteelt en suikerproductie, en dat wegens hetzelfde daarmee nagestreefde hoofddoel van marktregulering een bepaling die een overdracht onder bezwarende titel voorschrijft, de verwezenlijking van die nieuwe toekenning niet noodzakelijkerwijs verhindert of ernstig verstoort.

19 De verwijzende rechter voegt daaraan toe, dat de in het besluit van de ministerraad van 25 september 1998 gestelde voorwaarden nog niet zijn vervuld of uitgevoerd, zodat de uitlegging die hij nodig heeft niet alleen de ten tijde van de vaststelling van dat besluit geldende gemeenschapsregeling dient te betreffen, maar ook de thans geldende regeling.

20 Gelet op die overwegingen, heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„Indien de autoriteiten van een lidstaat bij de uitoefening van het administratief toezicht op een fusie van ondernemingen, om redenen van bescherming van de

mededinging een herverdeling van de productiequota van suiker onder de op het grondgebied gevestigde ondernemingen noodzakelijk achten,

a) verzetten de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 en/of van verordening (EEG) nr. 193/82 van de Raad van 26 januari 1982 zich er dan tegen, dat deze autoriteiten beslissen dat de overdracht of nieuwe toekenning onder bezwarende titel geschiedt, zodat de onderneming of ondernemingen voor wie de quota bestemd zijn, tot een financiële tegenprestatie gehouden zijn?

b) Zo niet, verzetten deze voorschriften zich er dan tegen dat de prijs van het over te dragen quotum en de verdeling ervan via openbare verkoping bij opbod worden vastgesteld? Verzetten bovenvermelde voorschriften zich tegen deze procedure van openbare verkoping, zelfs indien is bepaald dat bij de nieuwe toekenning van de quota volgens die veilingprocedure de passende maatregelen worden genomen om eventuele negatieve gevolgen voor de nationale suikerbietproducenten te voorkomen?

c) Blijven de uitlegging van de gemeenschapsregeling en de antwoorden op de vragen ongewijzigd na de vaststelling van verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, waarbij de vroegere verordeningen zijn ingetrokken?"

Antwoord van het Hof

Het eerste onderdeel van de vraag

21 Daar voor suiker een gemeenschappelijke marktordening geldt, moet er vooraf aan worden herinnerd dat, wanneer op een bepaald gebied een verordening

houdende een gemeenschappelijke marktordening is vastgesteld, de lidstaten zich volgens vaste rechtspraak dienen te onthouden van elke maatregel die daarvan kan afwijken of er inbreuk op kan maken (zie arresten van 16 januari 2003, Hammarsten, C-462/01, Jurispr. blz. I-781, punt 28; 22 mei 2003, Freskot, C-355/00, Jurispr. blz. I-5263, punt 19, en 9 september 2003, Milk Marque en National Farmers' Union, C-137/00, Jurispr. blz. I-7975, punt 63).

22 Derhalve moet worden onderzocht of de bepalingen tot regeling van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker de lidstaten toestaan op het gebied van suikerquota maatregelen vast te stellen als die waarover de verwijzende rechter zich heeft uit te spreken.

23 Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding was op de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker verordening nr. 1785/81 van toepassing.

24 Volgens artikel 24, lid 1, van die verordening mogen de lidstaten onder de bij die verordening gestelde voorwaarden een A-quotum en een B-quotum toekennen aan iedere suikerproducerende onderneming die een basisquotum heeft gekregen.

25 Op grond van artikel 25, lid 1, van die verordening kunnen de lidstaten met inachtneming van de voorwaarden van dat artikel overdrachten van A-quota en B-quota tussen ondernemingen verrichten, waarbij het belang van elk van de betrokken partijen en met name dat van de producenten van suikerbieten of suikerriet in aanmerking wordt genomen.

26 Volgens artikel 25, lid 2, kunnen de lidstaten in dit verband het A-quotum en het B-quotum van elke suikerproducerende onderneming op hun grondgebied verminderen met een hoeveelheid die in totaal niet groter is dan 10 % van respectievelijk het A-quotum of het B-quotum dat voor elk dezer ondernemingen is bepaald overeenkomstig artikel 24 van die verordening.

27 Volgens artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1785/81 kennen de lidstaten de afgetrokken hoeveelheden van A-quota of B-quota toe aan een of meer andere ondernemingen op hun grondgebied.

28 Blijkens de veertiende overweging van de considerans van die verordening is de bevoegdheid om de quota van de bestaande ondernemingen te wijzigen en de onttrokken quota aan andere ondernemingen toe te kennen, aan de lidstaten verleend, zodat „in voorkomend geval tegemoet kan worden gekomen aan de behoefte tot herstructurering van de sectoren teelt van suikerbieten en suikerriet, suikerproductie en isoglucoseproductie".

29 Artikel 25, lid 4, van die verordening bepaalt dat de Raad de algemene voorschriften inzake wijziging van de quota vaststelt, met name in geval van fusie en vervreemding van ondernemingen. Die voorschriften zijn bij verordening nr. 193/82 vastgesteld.

30 Volgens artikel 2, lid 1, sub a, van laatstgenoemde verordening wijst de lidstaat in geval van fusie van suikerproducerende ondernemingen aan de door de fusie ontstane onderneming een A-quotum en een B-quotum toe, die respectievelijk gelijk zijn aan de som van de A-quota en de som van de B-quota die vóór de fusie waren toegekend aan de gefuseerde suikerproducerende ondernemingen.

31 In artikel 2, lid 2, is echter gepreciseerd dat, wanneer een deel van de producenten van suikerbieten of suikerriet die rechtstreeks betrokken zijn bij die fusie, uitdrukkelijk de wens te kennen geeft zijn suikerbieten of suikerriet te leveren aan een suikerproducerende onderneming die geen partij is bij deze fusie, de lidstaat de A- en B-quota kan toewijzen aan de door die fusie ontstane onderneming op basis van de productiehoeveelheid die wordt opgenomen door de onderneming waaraan zij voornemens zijn hun suikerbieten of suikerriet te leveren.

32 Ten slotte mogen volgens artikel 4 van die verordening die maatregelen slechts worden genomen indien het belang van elk van de betrokken partijen in overweging wordt genomen, de betrokken lidstaat van oordeel is dat deze maatregelen kunnen bijdragen tot een structuurverbetering in de sectoren teelt van suikerbieten of suikerriet en suikerproductie, en zij betrekking hebben op ondernemingen die op het grondgebied van die staat gevestigd zijn.

33 In het arrest van 11 augustus 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e.a. (C-1/94, Jurispr. blz. I-2363, punt 34), heeft het Hof erkend dat de ingevolge artikel 25 van verordening nr. 1785/81 aan de lidstaten toekomende manœuvreerruimte kan worden gebruikt tegelijk met een quotawijziging overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 193/82, ten gevolge van een vervreemding van suikerproducerende ondernemingen of fabrieken, voorzover de toepassingsvoorwaarden van elk van deze bepalingen in acht worden genomen.

34 Die vaststelling geldt eveneens in geval van fusie van ondernemingen.

35 Derhalve volgt uit artikel 25, leden 1 en 2, van verordening nr. 1785/81 en de artikelen 2, lid 1, sub a, en 4 van verordening nr. 193/82, dat een lidstaat in geval van fusie van suikerproducerende ondernemingen, onder de op zijn grondgebied gevestigde suikerbedrijven een deel van de quota van de door de fusie ontstane onderneming opnieuw kan toewijzen, mits dat deel niet groter is dan 10 % van respectievelijk het A-quotum of het B-quotum van die onderneming, het belang

van elk van de betrokken partijen in overweging wordt genomen, met name dat van de producenten van suikerbieten of suikerriet, en die nieuwe toekenning de structuur van de sectoren suikerbieten- of suikerrietteelt en suikerproductie na de uitgevoerde fusie kan verbeteren.

36 De Commissie voert aan dat de bevoegdheid tot wijziging van de toekenning van de productiequota door artikel 25 van verordening nr. 1785/81 aan de lidstaten is gedelegeerd, teneinde tegemoet te komen aan de behoefte tot herstructurering van de sectoren suikerbietenteelt en suikerproductie, en dat de lidstaten derhalve die gedelegeerde bevoegdheid niet voor een ander dan het met die bepaling nagestreefde doel mogen gebruiken. In het hoofdgeding hebben de Spaanse autoriteiten de mogelijkheid tot wijziging van de toekenning van de quota die aan de door de fusie ontstane onderneming zijn toegewezen, echter niet voorzien om de sectoren suikerbietenteelt en suikerproductie te herstructureren, maar om de mededinging op de Spaanse suikermarkt in stand te houden.

37 In dit verband zij erop gewezen dat het feit dat een nieuwe toekenning van quota plaatsvindt ter bescherming van de mededinging op de nationale suikermarkt, niet noodzakelijkerwijs betekent dat dit geschiedt met een ander doel dan die welke met de communautaire bepalingen inzake suikerquota worden nagestreefd.

38 Nu het gaat om een gemeenschappelijke ordening als die voor suiker, waarbij de markten in bijzonderheden zijn geregeld en de mededinging gering is, ook op nationaal niveau, kan immers niet worden uitgesloten dat maatregelen tot instandhouding van de mededinging op de nationale markt, zoals een herverdeling van quota, ook kunnen bijdragen tot een structuurverbetering niet alleen in de sector suikerproductie maar ook in die van de suikerbietenteelt, gelet op de banden die in het kader van die gemeenschappelijke marktordening tussen de suikerbietproducenten en de suikerfabrikanten ontstaan.

39 In casu zijn de voorwaarden die de Spaanse administratie aan haar toestemming heeft verbonden, waaronder de opstelling van een plan voor industriële herstructurering van de door de fusie ontstane onderneming en de nieuwe toekenning van een deel van haar quota, inderdaad opgelegd om de mededinging op de nationale suikermarkt na de fusie van de twee belangrijkste Spaanse producenten in stand te houden. Blijkens de verwijzingsbeschikking echter was de Spaanse administratie in dit verband van mening dat „de operatie kon bijdragen tot de verbetering van de productie- en distributiesystemen van suiker [...], indien die fusie resulteert in de totale herstructurering van de sector, de industriële omschakeling van de gefuseerde ondernemingen en een grotere efficiëntie die de consumenten en de gebruikers ten goede komt".

40 In die omstandigheden kan tegen een handeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet worden ingebracht dat zij overeenkomstig het nationale mededingingsrecht de goedkeuring van een fusie van suikerondernemingen afhankelijk stelt van de nieuwe toekenning van een deel van de quota van de door de fusie ontstane onderneming.

41 Verder moet nog worden onderzocht of tegen een dergelijke handeling kan worden ingebracht dat die nieuwe toekenning van quota onder bezwarende titel via een openbare verkoping moet geschieden.

42 Zoals de nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikking terecht vaststelt, is noch in de artikelen 24 en 25 van verordening nr. 1785/81, die betrekking hebben op respectievelijk de toekenning en de overdracht van quota, noch in de andere bepalingen van titel III van die verordening, betreffende de quotaregeling, noch ten slotte in de bepalingen van verordening nr. 193/82 duidelijk vermeld of een nieuwe toekenning van de quota onder bezwarende titel dan wel om niet geschiedt.

43 Anders dan Ebro en de Spaanse regering stellen, betekent het stilzwijgen van de communautaire bepalingen hierover echter niet, dat een lidstaat de verplichting mag opleggen dat de nieuwe toekenning van quota onder bezwarende titel geschiedt.

44 De communautaire regeling betreffende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, met inbegrip van de quotaregeling, is zo gedetailleerd dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de gemeenschapswetgever, indien hij een verkoop van de quota had willen toestaan, zulks expliciet zou hebben geregeld. Artikel 24 van verordening nr. 1785/81 bepaalt dat „de lidstaten" een A-quotum en een B-quotum „toekennen" aan iedere suikerproducerende onderneming, en voor het geval van een latere overdracht van die quota bepaalt artikel 25, lid 3, van die verordening op dezelfde wijze dat de lidstaten de afgetrokken hoeveelheden van A-quota of B-quota aan een of meer andere ondernemingen „toekennen". Het gebruik van het werkwoord „toekennen" duidt erop dat het gaat om een toekenning zonder financiële tegenprestatie.

45 Deze eerste vaststelling, die uit de formulering van die bepalingen is af te leiden, vindt haar bevestiging in het met de quotaregeling nagestreefde doel en in de juridische aard van die quota.

46 Uit de vijftiende overweging van de considerans van verordening nr. 1785/81 volgt namelijk dat „de aan de ondernemingen toegewezen productiequota een middel vormen om de producenten de communautaire prijzen en de afzet van hun producten te waarborgen". Zoals het Hof heeft vastgesteld in het arrest van 22 januari 1986, Eridania e.a. (250/84, Jurispr. blz. 117, punt 19), is het quotastelsel voor de suikerproductie een wezenlijk bestanddeel van de gemeenschappelijke ordening der markten in deze sector, die de productie binnen bepaalde perken wil houden door haar zo dicht mogelijk bij het binnenlands

verbruik te brengen en tegelijkertijd de regionale specialisatie te bevorderen. Bovendien beklemtonen zowel de vijftiende overweging van de considerans als artikel 25, lid 1, van verordening nr. 1785/81, alsmede artikel 4 van verordening nr. 193/82, dat voor de verwezenlijking van een quotaoverdracht het belang van elk der betrokken partijen en met name dat van de producenten van suikerbieten of suikerriet in aanmerking moet worden genomen.

47 Bijgevolg is de quotaregeling een marktreguleringsmechanisme in de suikersector, dat beoogt de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang te waarborgen.

48 Deze kenmerken van de quotaregeling in de suikersector sluiten uit dat de quota volgens de marktmechanismen onder bezwarende titel tussen ondernemingen kunnen worden overgedragen.

49 Zoals de Commissie terecht opmerkt, zou een dergelijke quotaverkoop, voorzover die op zuiver financiële overwegingen is gebaseerd, geen rekening houden met de doelstellingen van algemeen belang die de gemeenschapsregeling in de suikersector heeft vastgesteld, en zou deze verkoop meebrengen dat de nationale autoriteiten niet de mogelijkheid hebben de naleving van de in die bepalingen gestelde voorwaarden te waarborgen.

50 Bovendien zou een overdracht onder bezwarende titel de ondernemingen die de quota verwerven, een eigendomsrecht op die quota geven. Het bestaan van dat recht zou de marge aantasten waarover de lidstaten beschikken bij de uitoefening van de bevoegdheid die de communautaire bepalingen hun inzake quota toekennen. Derhalve kan het bestaan van dat eigendomsrecht afbreuk doen aan de soepelheid die kenmerkend is voor een marktreguleringsinstrument als de quota in de suikersector, die mettertijd kunnen worden gewijzigd naar gelang van de marktsituatie en de behoeften van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

51 Aan de vaststelling dat de ondernemingen geen eigenaar zijn van de hun toegekende quota, kan niet worden afgedaan door de door Ebro benadrukte omstandigheid dat bij verkoop van een suikeronderneming of een suikerfabriek die ondernemingen een hogere waarde verkrijgen omdat zij over een productiequotum beschikken.

52 Immers, de in die gevallen betaalde prijs komt overeen met de waarde van de overgedragen activa, maar dat betekent geenszins dat het met die activa verbonden quotum de eigendom van de vervreemde of de overdragende onderneming is. Anders zou het overbodig zijn in artikel 2, lid 1, sub b en c, van verordening nr. 193/82 te bepalen dat het desbetreffende quotum van de vervreemde of overdragende onderneming door de lidstaat aan de vervreemdende of verkrijgende onderneming wordt toegekend.

53 Ebro stelt dat volgens het nationale mededingingsrecht, in het kader waarvan een quotaoverdracht plaatsvindt, de desinvestering waaraan de goedkeuring van een concentratie vaak is onderworpen, altijd leidt tot een overdracht onder bezwarende titel van datgene waarvan de gefuseerde eenheid zich moet ontdoen, bovendien door verkoop aan haar concurrenten.

54 Niet alleen berust dit argument op de onjuiste premisse dat de quota eigendom zouden zijn van de onderneming waaraan zij zijn toegekend, maar bovendien moet eraan worden herinnerd dat de lidstaten bij de toepassing van hun nationale mededingingsrecht in een onder een gemeenschappelijke marktordening vallende sector, de beginselen en de algemene regels van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in acht moeten nemen en zich dienen te onthouden van elke maatregel die kan afwijken van of inbreuk maken op de betrokken gemeen-

schappelijke marktordening (zie arrest van 17 november 1993, Mörlins, C-134/92, Jurispr. blz. I-6017, alsmede in punt 21 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak).

55 Derhalve kan de toepassing van het nationale mededingingsrecht op een overdracht van suikerquota geenszins impliceren, dat die overdracht onder bezwarende titel geschiedt.

56 Ebro en de Spaanse regering voeren ook nog aan dat in een geval van een concentratie van suikerproducerende ondernemingen van communautaire dimensie, te weten de concentratie tussen de onderneming Südzucker AG (hierna: „Südzucker") en de onderneming Saint-Louis, de Commissie voorwaarden heeft gesteld die gelijkenis vertonen met de overdracht onder bezwarende titel bij openbare verkoping die de Spaanse regering in de in het hoofdgeding bestreden handeling verplicht heeft gesteld.

57 Zoals de advocaat-generaal in de punten 77 en 78 van zijn conclusie evenwel opmerkt, werden door de Commissie twee voorwaarden gesteld: Südzucker moest een participatie van 68 % in een Belgische onderneming verkopen en ervoor zorgen dat het quotum bij die onderneming bleef, en Südzucker moest aan een onafhankelijke handelsonderneming niet een quotum, maar een jaarlijkse hoeveelheid van 90 000 mt reeds in haar fabrieken geproduceerde suiker verkopen.

58 Geen van die voorwaarden is aan te merken als of kan worden gelijkgesteld met een quotaoverdracht onder bezwarende titel, zodat het argument van Ebro en de Spaanse regering niet kan slagen.

59 Tijdens de pleidooien heeft Ebro bovendien onder verwijzing naar het arrest van 17 november 1998, Demand (C-186/96, Jurispr. blz. I-8529, punt 35), gesteld dat het Hof in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten heeft erkend, dat een nieuwe toekenning van quota onder bezwarende titel kan geschieden.

60 Zonder dat behoeft te worden onderzocht of de gelijkenis opweegt tegen de verschillen tussen de quotaregeling in de sector melk en zuivelproducten en die in de suikersector zodat de in het kader van eerstgenoemde regeling gedane vaststellingen zonder meer op de tweede kunnen worden toegepast, moet worden opgemerkt dat punt 35 van het reeds aangehaalde arrest Demand een bijzondere context betreft, waarin extra referentiehoeveelheden na hun onttrekking aan de markt tegen betaling van een vergoeding aan de producenten die de melkproductie staakten, waren toegekend aan andere producenten omdat de onttrekking tot een grotere verlaging had geleid dan aanvankelijk was voorzien. Daarop hadden de bevoegde nationale autoriteiten het overschot aangeboden aan de producenten die hun quotum wensten te verhogen, tegen betaling van een bedrag gelijk aan het bedrag dat als vergoeding was betaald aan de producenten die hun melkproductie hadden gestaakt (zie arrest Demand, reeds aangehaald, punt 21).

61 Daar tussen die situatie en de onderhavige geen parallel kan worden getrokken, kan het aan het reeds aangehaalde arrest Demand ontleende argument niet slagen.

62 Gelet op het voorgaande, moet op het eerste onderdeel van de vraag worden geantwoord, dat indien de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bij de uitoefening van het administratief toezicht op een fusie van ondernemingen, om redenen van bescherming van de mededinging een herverdeling van de suikerproductiequota onder de op zijn grondgebied gevestigde ondernemingen noodzakelijk achten, de bepalingen van verordening nr. 1785/81 en van verordening nr. 193/82 zich ertegen verzetten, dat die autoriteiten beslissen dat die overdracht of nieuwe toekenning onder bezwarende titel geschiedt.

Het tweede onderdeel van de vraag

63 Dit onderdeel van de vraag is gesteld voor het geval van een ontkennend antwoord op het eerste onderdeel.

64 Gelet op het antwoord op het eerste onderdeel van de vraag, behoeft het tweede onderdeel dus niet te worden beantwoord.

Het derde onderdeel van de vraag

65 Blijkens de punten 6 tot en met 11 van het onderhavige arrest is de inhoud van de toepasselijke bepalingen van verordening nr. 1785/81 inderdaad eerst overgenomen in verordening nr. 2038/1999 en vervolgens in verordening nr. 1260/2001. Zo is ook de inhoud van de toepasselijke bepalingen van verordening nr. 193/82 overgenomen in verordening nr. 1260/2001, die in de plaats daarvan is gekomen.

66 In die omstandigheden moet op het derde onderdeel van de vraag worden geantwoord, dat de inwerkingtreding van verordening nr. 1260/2001 niet leidt tot een andere uitlegging van de gemeenschapsregeling.

Kosten

67 De kosten door de Spaanse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal Supremo bij beschikking van 3 oktober 2001 gestelde vraag, verklaart voor recht:

1) **Indien de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bij de uitoefening van het administratief toezicht op een fusie van ondernemingen, om redenen van bescherming van de mededinging een herverdeling van de productiequota voor suiker onder de op zijn grondgebied gevestigde ondernemingen**

noodzakelijk achten, verzetten de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, en die van verordening (EEG) nr. 193/82 van de Raad van 26 januari 1982 houdende de algemene voorschriften voor quotaoverdrachten in de sector suiker, zich ertegen dat die autoriteiten beslissen dat die overdracht of nieuwe toekenning onder bezwarende titel geschiedt.

2) De inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, leidt niet tot een andere uitlegging van de gemeenschapsregeling.

Skouris Gulmann Cunha Rodrigues

Puissochet Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 november 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris