ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

20 de Novembro de 2003 *

No processo C-416/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Tribunal Supremo (Espanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR)

e

Administración General del Estado,

sendo interveniente:

Ebro Puleva SA, anteriormente **Azucarera Ebro Agrícolas SA**

e

Azucareras Reunidas de Jaén SA,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos Regulamentos (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), (CEE) n.° 193/82 do Conselho, de 26 de Janeiro de 1982, que adopta as regras gerais relativas às transferências de quotas no sector do açúcar (JO L 21, p. 3;

* Língua do processo: espanhol.

EE 03 F24 p. 125), e (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de Junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 178, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: V. Skouris (relator), exercendo funções de presidente da Sexta Secção, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet e F. Macken, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), por R. García-Palencia, abogado,

— em representação da Ebro Puleva SA, anteriormente Azucarera Ebro Agrícolas SA, por F. Santos Carrascosa, abogado,

— em representação do Governo espanhol, por N. Díaz Abad, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Condou-Durande e S. Pardo Quintillán, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), representada por R. García-Palencia, da Ebro Puleva SA, representada por M. Araujo Boyd, abogado, da Azucareras Reunidas de Jaén SA, representada por J. Pérez-Bustamante, abogado, do Governo espanhol, representado por N. Díaz Abad, e da Comissão, representada por M. Condou-Durande e S. Pardo Quintillán, na audiência de 26 de Fevereiro de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Maio de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 3 de Outubro de 2001, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Outubro seguinte, o Tribunal Supremo submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, uma questão prejudicial relativa à interpretação dos Regulamentos (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 177, p. 4; EE 03 F22 p. 80), (CEE) n.° 193/82 do Conselho, de 26 de Janeiro de 1982, que adopta as regras gerais relativas às transferências de quotas no sector do açúcar (JO L 21, p. 3; EE 03 F24 p. 125), e (CE) n.° 1260/2001 do Conselho, de 19 de Junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 178, p. 1).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe a Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (a seguir «ACOR») à Administración General del Estado. Intervêm no processo principal a sociedade Ebro Puleva SA, anteriormente Azucarera Ebro Agrícolas SA, e a sociedade Azucareras Reunidas de Jaén SA (a seguir «ARJ»).

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

3 Resulta dos autos que a regulamentação comunitária pertinente em vigor no momento dos factos do processo principal era constituída pelos Regulamentos n.os 1785/81 e 193/82.

4 O Regulamento n.º 1785/81 foi, entretanto, substituído pelo Regulamento (CE) n.º 2038/1999 do Conselho, de 13 de Setembro de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (JO L 252, p. 1), que, por sua vez, foi substituído pelo Regulamento n.º 1260/2001, que é o regulamento actualmente em vigor. Este último substituiu igualmente o Regulamento n.º 193/82 (v. artigo 49.º do Regulamento n.º 1260/2001).

5 A organização comum de mercado no sector do açúcar comporta, designadamente, um regime de quotas. A regulamentação comunitária faz a distinção entre dois tipos de quotas e três tipos de açúcar. O açúcar incluído na quota A, que representa o consumo de açúcar na Comunidade, pode ser livremente comercializado no mercado comum e o seu escoamento está garantido pelo preço de

intervenção. A quota B é a quantidade da produção de açúcar que excede a quota A, sem, contudo, ultrapassar uma «quota máxima» prevista no regulamento. O açúcar incluído na quota B pode também ser livremente comercializado no mercado comum, embora sem a garantia do preço de intervenção, ou pode ser exportado para países terceiros com uma restituição à exportação. O açúcar produzido em quantidades que excedam a soma das quotas A e B é designado «açúcar C» e deve ser exportado sem que seja concedida nenhuma restituição à exportação.

6 Nos termos do artigo 24.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1785/81 (que passou a artigo 27.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2038/1999, e depois a artigo 11.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1260/2001), «[o]s Estados-Membros atribuirão, nas condições do presente título, uma quota A e uma quota B a cada empresa produtora de açúcar [...] à qual [...] tenha sido atribuída uma quota base tal como definida [...] pelo Regulamento (CEE) n.° 3330/70 ou pelo Regulamento (CEE) n.° 1111/77 [...]».

7 No que respeita às transferências de quotas, o décimo quarto considerando do Regulamento n.° 1785/81 refere que os Estados-Membros têm, «no âmbito das regras e critérios comunitários particulares, para além da competência para atribuir as quotas por empresa produtora [...] competência para alterar posteriormente as quotas das empresas existentes [...] e recreditar a outras empresas as quantidades de quotas subtraídas», isto com a finalidade de «satisfazer, se for o caso, as necessidades de reestruturação dos sectores da cultura da beterraba e da cana, da produção de açúcar e da produção da isoglucose [...]». Além disso, segundo o décimo quinto considerando do mesmo regulamento, «as quotas de produção atribuídas às empresas constituem um meio de garantir aos produtores os preços comunitários e o escoamento da sua produção, as transferências de quotas devem fazer-se tomando em consideração o interesse de todas as partes e principalmente o dos produtores de beterraba ou de cana-de-açúcar». O vigésimo quarto considerando do Regulamento n.° 2038/1999 tem uma formulação idêntica à do décimo quinto considerando do Regulamento n.° 1785/81. Os décimo oitavo e décimo nono considerandos do Regulamento n.° 1260/2001 têm, por seu lado, um conteúdo análogo ao dos dois referidos considerandos do Regulamento n.° 1785/81.

8 O artigo 25.° do Regulamento n.° 1785/81 (que passou a artigo 30.° do Regulamento n.° 2038/1999, e depois a artigo 12.° do Regulamento n.° 1260/2001) dispõe:

«1. Os Estados-Membros podem efectuar transferências de quotas A e de quotas B entre empresas nas condições do presente artigo, tomando em consideração os interesses de cada uma das partes em causa e, nomeadamente, a dos produtores de beterraba e de cana-de-açúcar.

2. Os Estados-Membros podem diminuir a quota A e a quota B de cada empresa produtora de açúcar ou de cada empresa produtora de isoglucose estabelecidas no seu território de uma quantidade que, no total, não exceda [...] 10%, conforme o caso, da quota A ou da quota B determinada para cada uma delas nos termos do artigo 24.°

[...]

3. As quantidades das quotas A ou das quotas B retiradas serão atribuídas pelos Estados-Membros a uma ou várias outras empresas com ou sem quota e estabelecidas na mesma região, nos termos do n.° 2 do artigo 24.°, com exclusão das empresas às quais estas quantidades foram retiradas.

[...]»

9 No que respeita, concretamente, ao destino das quotas, no caso de fusão ou de alienação das empresas produtoras de açúcar, o artigo 2.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 193/82 [actual ponto II.1, alínea a), do anexo IV do Regulamento n.° 1260/2001] prevê que o «Estado-Membro atribuirá à empresa resultante da fusão uma quota A e uma quota B respectivamente igual à soma das quotas A e à soma das quotas B atribuídas, antes da fusão, às empresas produtoras de açúcar fundidas».

10 Contudo, nos termos do n.° 2 da mesma disposição (actual ponto II.2 do anexo IV do Regulamento n.° 1260/2001):

«Se uma parte dos produtores de beterraba ou de cana directamente afectados por uma das operações referidas no n.° 1 manifestar expressamente a sua vontade de entregar as suas beterrabas ou as suas canas a uma empresa produtora de açúcar que não seja parte interessada nessas operações, o Estado-Membro pode efectuar a atribuição em função das quantidades de produção absorvidas pela empresa à qual pretendem entregar as suas beterrabas ou as suas canas.»

11 Por último, nos termos do artigo 4.° do Regulamento n.° 193/82 (actual ponto IV do anexo IV do Regulamento n.° 1260/2001):

«[...] as medidas tomadas por força dos artigos 2.° e 3.° apenas podem ter efeito se:

a) For tomado em consideração o interesse de cada uma das partes interessadas;

e

b) O Estado-Membro interessado as considerar como sendo de natureza a melhorar a estrutura dos sectores de produção da beterraba ou da cana, e do fabrico de açúcar;

e

c) Disserem respeito a empresas estabelecidas numa mesma região, na acepção do n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 1785/81».

O direito nacional

12 A Lei espanhola n.º 16/89, de 17 de Julho de 1989, de protecção da concorrência (BOE n.º 170, de 18 de Julho de 1989, p. 22747), regulamenta, designadamente, o controlo das operações de concentração. Foi com base nesta lei que, em 25 de Setembro de 1998, foi adoptado o acto impugnado no processo principal, pelo qual o Conselho de Ministros espanhol aprovou a fusão entre as sociedades Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA e Sociedad General Azucarera de España SA.

Os factos no processo principal e a questão prejudicial

13 No momento dos factos na origem do litígio no processo principal, o sector da indústria açucareira em Espanha era constituído por quatro empresas, entre as quais era repartida a quota máxima de produção de açúcar atribuída a este

Estado-Membro, ou seja, 1 000 000 toneladas métricas de açúcar (a seguir «tm»), das quais 960 000 tm para a quota A e 40 000 tm para a quota B. Esta repartição era a seguinte:

— Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación, SA, uma das empresas fundidas, 540 786 tm; esta empresa tinha dez fábricas de açúcar (em 19 instalações de transformação industrial de açúcar existentes em Espanha);

— Sociedad General Azucarera de España, SA, a outra empresa fundida, 241 688 tm; esta empresa tinha cinco estabelecimentos de transformação de beterraba açucareira e uma fábrica de transformação de cana-de-açúcar;

— ACOR, 147 797 tm; esta empresa tinha duas fábricas situadas na zona Norte;

— ARJ, 69 732 tm, das quais 66 900 tm para a quota A e 2 832 tm para a quota B; esta empresa tinha uma única fábrica situada na zona Sul.

14 Em 25 de Setembro de 1998, o Conselho de Ministros espanhol, em conformidade com a Lei n.° 16/89, já referida, aprovou a operação de fusão entre as sociedades Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA e a Sociedad General Azucarera de España SA. Esta fusão permitia à nova sociedade Azucarera Ebro Agrícolas SA (a seguir «Ebro») controlar 78,23% da quota espanhola de açúcar A e B, contra 14,77% controlada pela ACOR e 6,97% pela ARJ. Quanto às compras de beterraba nacional A e B, a nova sociedade controla 75,21% na zona Norte, onde a sua concorrente ACOR apenas controla 24,79%, 88,36% na zona Sul, onde a sua concorrente ARJ controla 11,64%, e 50,08% na zona Centro, onde a sua concorrente ARJ controla 49,92%.

15 O Governo espanhol, por razões de protecção da concorrência efectiva no mercado do açúcar, sujeitou, contudo, esta fusão ao cumprimento de determinadas condições. Em conformidade com a primeira destas condições, a Ebro «deverá elaborar um plano de reconversão industrial com objectivos e calendários concretos e apresentá-lo, antes de 1 de Setembro de 1999, para aprovação pelos Ministerios de Economía y Hacienda e da Agricultura, Pesca y Alimentación». A segunda destas condições prevê que, «a fim de aumentar as possibilidades de concorrência no mercado, o Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, em conformidade com o disposto no Regulamento (CEE) n.° 1785/81 do Conselho, reatribuirá no momento próprio, a título oneroso, até 30 000 tm da quota espanhola de produção de açúcar a empresas estabelecidas no território espanhol. A fim de assegurar que esta reatribuição de quotas seja efectuada segundo os mecanismos de mercado, o preço da quota a transferir e a repartição da mesma serão decididos por licitações de no máximo 30 000 tm das quotas [...]» atribuídas à Ebro. A sexta condição dispõe que, «no caso de reatribuição de quotas que venha a ser realizada por licitação, o Governo adoptará as medidas oportunas para evitar qualquer eventual repercussão negativa sobre os agricultores produtores nacionais de beterraba sacarina [...]».

16 Resulta dos autos que os serviços da Comissão foram informados do acordo do Governo espanhol dado à operação de fusão e que, depois de o terem examinado, decidiram dar início a um procedimento por infracção. A segunda condição mencionada, relativa à transferência de quotas de produção de açúcar através da venda em hasta pública, era um dos aspectos analisados pelos serviços da Comissão. Contudo, as autoridades espanholas mostraram-se dispostas a confirmar por escrito que renunciavam recorrer à venda em hasta pública para a reatribuição das quotas, pelo que o procedimento por infracção não avançou. Porém, não tendo recebido a confirmação escrita dessa renúncia, os serviços da Comissão informaram as autoridades espanholas de que a Comissão se reservava o direito de recorrer, sem limite de tempo, ao procedimento por infracção previsto no artigo 226.° CE, no caso de ser decidido pôr em prática a segunda condição.

17 Entretanto, em 1 de Dezembro de 1998, a ACOR interpôs um recurso contencioso administrativo no Tribunal Supremo contra a decisão do Conselho

de Ministros de 25 de Setembro de 1998, invocando que a reatribuição das quotas a título oneroso e não a título gratuito era contrária à regulamentação comunitária relativa à organização comum de mercado no sector do açúcar.

18 O Tribunal Supremo afirma, por um lado, que, ainda que resulte da regulamentação comunitária referida nos n.^{os} 8 a 11 do presente acórdão que o Estado-Membro pode exercer a faculdade de transferir quotas sem impor uma contraprestação económica a favor da empresa cedente, devido, talvez, ao objectivo primordial de regulação do mercado a que obedece o regime de quotas, não se deduz, pelo menos de forma evidente, que é proibido impor essa contraprestação e, portanto, que é proibido efectuar a transferência a título oneroso. O Tribunal Supremo refere, por outro lado, que, quando o Estado decide não aplicar a regra prevista no artigo 2.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 193/82 no caso de fusão de empresas, fá-lo por considerar necessária uma reatribuição diferente para melhorar a estrutura dos sectores de produção da beterraba e do fabrico de açúcar e porque, por força do mesmo objectivo primordial de regulação do mercado que prossegue, uma disposição prevendo uma transferência a título oneroso não parece impedir ou entravar gravemente essa reatribuição.

19 Acrescenta que, uma vez que as condições impostas pela decisão do Conselho de Ministros de 25 de Setembro de 1998 ainda não estavam preenchidas ou em execução, a interpretação de que precisa não se refere unicamente à regulamentação comunitária em vigor na data de adopção dessa decisão mas igualmente à actualmente em vigor.

20 Face a estas considerações, o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«Se, por razões de defesa da concorrência, a autoridade do Estado-Membro, ao exercer o controlo administrativo sobre uma operação de fusão, considerar

necessária uma nova distribuição das quotas de produção de açúcar entre as empresas estabelecidas no seu território:

a) Opõem-se as normas do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, e/ou do Regulamento (CEE) n.º 193/82 do Conselho, de 26 de Janeiro de 1982, a que a referida autoridade disponha que tal transferência ou reatribuição de quotas seja onerosa e, por isso, com a obrigação de a empresa ou as empresas destinatárias terem de satisfazer uma contraprestação económica?

b) Mesmo no caso de a resposta ser negativa, opõem-se essas normas, não obstante, a que o preço da quota a transferir e a sua repartição sejam decididos por licitações? Opõem-se as referidas normas a este mecanismo das licitações, mesmo estando previsto que, na operação de reatribuição de quotas a realizar por tal processo de licitações, serão adoptadas as medidas oportunas para evitar qualquer eventual repercussão negativa nos agricultores produtores nacionais de beterraba sacarina?

c) A interpretação da legislação comunitária é a mesma e devem sê-lo também as respostas na sequência do Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de Junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar, e que derroga os regulamentos anteriores?»

Resposta do Tribunal de Justiça

Quanto à primeira parte da questão

21 Uma vez que o açúcar é um produto abrangido por uma organização comum de mercado, importa, a título liminar, recordar que, face a um regulamento que

institui uma organização comum de mercado num domínio determinado, os Estados-Membros são obrigados, de acordo com a jurisprudência constante, a abster-se de qualquer medida que seja susceptível de derrogar ou violar tal regulamentação (v. acórdãos de 26 de Janeiro de 2003, Hammarsten, C-462/01, Colect., p. I-781, n.° 28; de 22 de Maio de 2003, Freskot, C-355/00, Colect., p. I-5263, n.° 19; e de 9 de Setembro de 2003, Milk Marque e National Farmers' Union, C-137/00, Colect., p. I-7975, n.° 63).

22 Portanto, há que examinar se as disposições que regulam a organização comum de mercado no sector do açúcar permitem aos Estados-Membros adoptar, em matéria de quotas de açúcar, medidas como as contestadas no órgão jurisdicional de reenvio.

23 No momento dos factos do processo principal, a organização comum de mercado no sector do açúcar era regulada pelo Regulamento n.° 1785/81.

24 O artigo 24.°, n.° 1, deste regulamento habilita os Estados-Membros a atribuírem, nas condições previstas no referido regulamento, uma quota A e uma quota B a cada uma das empresas produtoras de açúcar à qual tenha sido atribuída uma quota de base.

25 O artigo 25.°, n.° 1, do mesmo regulamento permite aos Estados-Membros efectuarem transferências de quotas A e de quotas B entre empresas, respeitando as condições previstas neste artigo e tomando em consideração os interesses de cada uma das partes em causa e, nomeadamente, o dos produtores de beterraba e de cana-de-açúcar.

26 Segundo o n.º 2 deste artigo, os Estados-Membros podem, a este respeito, diminuir a quota A e a quota B de cada empresa produtora de açúcar estabelecida no seu território de uma quantidade que, no total, não exceda 10%, conforme o caso, da quota A ou da quota B determinada para cada uma delas nos termos do artigo 24.º do referido regulamento.

27 Nos termos do artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1785/81, as quantidades das quotas A ou das quotas B retiradas serão atribuídas pelos Estados-Membros a uma ou várias outras empresas estabelecidas no seu território.

28 Resulta do décimo quarto considerando deste regulamento que a competência dos Estados-Membros para alterarem as quotas das empresas existentes e reatribuírem a outras empresas as quantidades de quotas retiradas lhes é atribuída «com a finalidade de satisfazer, se for o caso, as necessidades de reestruturação dos sectores da cultura da beterraba e da cana, da produção de açúcar e da produção da isoglucose».

29 O artigo 25.º, n.º 4, do referido regulamento prevê que o Conselho adopta as regras gerais para a alteração das quotas, nomeadamente em caso de fusão ou de alienação de empresas. Estas regras foram adoptadas pelo Regulamento n.º 193/82.

30 Segundo o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), deste último regulamento, no caso de fusão de empresas produtoras de açúcar, o Estado-Membro atribuirá à empresa resultante da fusão uma quota A e uma quota B, respectivamente, igual à soma das quotas A e à soma das quotas B atribuídas, antes da fusão, às empresas produtoras de açúcar fundidas.

31 É, contudo, precisado, no n.º 2 deste artigo, que, se uma parte dos produtores de beterraba ou de cana directamente afectados por tal fusão manifestar expressamente a sua vontade de entregar as suas beterrabas ou as suas canas a uma empresa produtora de açúcar que não seja parte interessada na fusão, o Estado-Membro pode efectuar a atribuição das quotas A e B à empresa resultante da fusão, em função das quantidades de produção absorvidas pela empresa à qual pretendem entregar as suas beterrabas ou as suas canas.

32 Por último, o artigo 4.º do mesmo regulamento prevê que as medidas assim tomadas apenas podem ter efeito se for tomado em consideração o interesse de cada uma das partes interessadas e se o Estado-Membro interessado as considerar como sendo de natureza a melhorar a estrutura dos sectores de produção da beterraba ou da cana e do fabrico de açúcar e se disserem respeito a empresas estabelecidas no território desse Estado.

33 No acórdão de 11 de Agosto de 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e o. (C-1/94, Colect., p. I-2363, n.º 34), o Tribunal de Justiça admitiu que o poder de manobra reconhecido aos Estados-Membros pelo artigo 25.º do Regulamento n.º 1785/81 pode ser exercido ao mesmo tempo que uma alteração das quotas efectuada, por força do artigo 2.º do Regulamento n.º 193/82, na sequência de uma alienação de empresas ou de fábricas de produção, desde que sejam respeitadas as condições de aplicação específicas de cada disposição.

34 Esta observação é igualmente válida no caso de fusão de empresas.

35 Decorre dos artigos 25.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1785/81, e 2.º, n.º 1, alínea a), e 4.º do Regulamento n.º 193/82 que um Estado-Membro pode, em caso de fusão de empresas produtoras de açúcar, reatribuir, entre as empresas de açúcar estabelecidas no seu território, uma parte das quotas da empresa resultante da fusão, desde que esta parte não exceda o limite de 10% da quota

A ou da quota B desta empresa, que o interesse de cada uma das partes em causa seja tido em consideração, nomeadamente, o dos produtores de beterraba e de cana-de-açúcar, e que essa reatribuição seja de natureza a melhorar a estrutura dos sectores de produção da beterraba ou da cana e do fabrico de açúcar, na sequência da fusão operada.

36 A Comissão alega que a competência para alterar a atribuição das quotas de produção foi delegada aos Estados-Membros pelo artigo 25.° do Regulamento n.° 1785/81, para responder às necessidades de adaptação estrutural dos sectores da cultura da beterraba e da produção de açúcar, e que, assim, os Estados-Membros não estão autorizados a utilizar esta competência delegada para fins diversos dos prosseguidos por esta disposição. Ora, no processo principal, as autoridades espanholas previram a possibilidade de alterar a atribuição das quotas concedidas à empresa resultante da fusão, não para proceder à adaptação estrutural dos sectores da cultura da beterraba e da produção de açúcar, mas para preservar a concorrência no mercado espanhol do açúcar.

37 A este respeito, importa referir que o facto de se ter verificado uma reatribuição de quotas para proteger a concorrência no mercado nacional do açúcar não significa que ela tenha sido efectuada com um fim diverso dos prosseguidos pelas disposições comunitárias em matéria de quotas de açúcar.

38 Com efeito, tratando-se de uma organização comum como a do açúcar, na qual os mercados estão regulamentados de forma detalhada e onde a concorrência é reduzida, incluindo ao nível nacional, não pode ser excluído que medidas destinadas à manutenção da concorrência no mercado nacional, como a reatribuição de quotas, possam igualmente contribuir para melhorar a estrutura não só do sector do fabrico de açúcar mas também do de produção da beterraba, tendo em conta as ligações que se estabelecem entre os produtores de beterraba e os fabricantes de açúcar no âmbito desta organização comum de mercado.

39 No caso em apreço, é certamente verdade que as condições a que a Administração espanhola sujeitou a sua autorização, entre as quais figura a elaboração de um plano de reconversão industrial da empresa resultante da fusão e a reatribuição de uma parte das suas quotas, foram impostas para preservar a concorrência no mercado nacional do açúcar, na sequência da fusão das duas empresas de produção mais importantes em Espanha. Resulta, contudo, do despacho de reenvio, que a Administração espanhola entendeu, a este respeito, «que a operação poderia contribuir para a melhoria dos sistemas de produção e comercialização do açúcar [...] se, com [a fusão], se conseguisse uma reestruturação global do sector, uma reconversão industrial das empresas fundidas e uma transferência dos ganhos em eficiência para os consumidores e utentes».

40 Nestas condições, um acto como o que é contestado no processo principal não pode ser criticado por ter sujeitado a autorização de uma operação de fusão de empresas açucareiras à reatribuição de uma parte das quotas da empresa resultante da fusão, em aplicação do direito nacional da concorrência.

41 Importa ainda examinar se esse acto pode ser criticado por ter exigido que esta reatribuição de quotas fosse feita a título oneroso através de uma venda em hasta pública.

42 A este respeito, como correctamente refere o órgão jurisdicional nacional no despacho de reenvio, nem os artigos 24.° e 25.° do Regulamento n.° 1785/81, relativos, respectivamente, à atribuição e à transferência de quotas, nem outras disposições do título III deste regulamento, que é consagrado ao regime de quotas, nem, por último, as disposições do Regulamento n.° 193/82 se pronunciam explicitamente sobre a natureza onerosa ou gratuita de uma reatribuição de quotas.

43 Contudo, contrariamente ao que sustenta a Ebro e o Governo espanhol, o silêncio das disposições comunitárias sobre esta questão não significa que um Estado-Membro possa impor que a reatribuição de quotas seja efectuada a título oneroso.

44 Tendo em conta o carácter detalhado da regulamentação comunitária sobre a organização comum de mercado no sector do açúcar, incluindo no que se refere ao regime de quotas, pode-se razoavelmente considerar que se o legislador comunitário tivesse tido a intenção de autorizar a venda das quotas, teria regulado expressamente esta questão. Ora, o artigo 24.° do Regulamento n.° 1785/81 prevê que «os Estados-Membros atribuirão» uma quota A e uma quota B a cada empresa produtora de açúcar e, no caso de transferência posterior destas quotas, o artigo 25.°, n.° 3, do referido regulamento dispõe, no mesmo sentido, que as quantidades das quotas A ou das quotas B retiradas «serão atribuídas» pelos Estados-Membros a uma ou várias outras empresas. A utilização do verbo «atribuir» sugere que se trata de uma concessão sem contrapartida financeira.

45 Esta primeira constatação que se retira da redacção destas disposições é confirmada pelo objectivo prosseguido pelo regime de quotas, bem como pela natureza jurídica destas.

46 Com efeito, resulta do décimo quinto considerando do Regulamento n.° 1785/81 que «as quotas de produção atribuídas às empresas constituem um meio de garantir aos produtores os preços comunitários e o escoamento da sua produção». Como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão de 22 de Janeiro de 1986, Eridania e o. (250/84, Colect., p. 117, n.° 19), o sistema das quotas para a produção de açúcar é um elemento essencial da organização comum de mercado neste sector, que visa conter a produção, aproximando-a o mais possível

do consumo interno, e promover simultaneamente a especialização regional. Além disso, quer o décimo quinto considerando quer o artigo 25.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1785/81, bem como o artigo 4.° do Regulamento n.° 193/82, sublinham a importância que tem para a realização de uma transferência de quotas a tomada em consideração do interesse de cada uma das partes em causa e, designadamente, o dos produtores de beterraba ou de cana-de-açúcar.

47 Assim, o regime de quotas constitui um mecanismo de regulação do mercado no sector do açúcar que visa garantir a realização de objectivos de interesse geral.

48 Estas características do regime de quotas no sector do açúcar excluem que as quotas possam ser transferidas de uma empresa para outra, a título oneroso, segundo os mecanismos do mercado.

49 Como correctamente sublinhou a Comissão, a venda de quotas em hasta pública, na medida em que se baseia em considerações puramente financeiras, não tem em conta os objectivos de interesse geral definidos pela regulamentação comunitária no sector do açúcar e, portanto, não permite às autoridades nacionais garantir o cumprimento das condições previstas nestas disposições.

50 Além disso, uma transferência a título oneroso confere às empresas que adquiram as quotas um título de propriedade sobre estas. Ora, a existência de um direito deste tipo afecta a margem de que dispõem os Estados-Membros no exercício da competência que lhes atribuem, em matérias de quotas, as disposições comunitárias. Assim, a existência desse título de propriedade pode prejudicar a flexibilidade própria de um instrumento de regulação do mercado, como as quotas no sector do açúcar, que podem variar no tempo em função da situação do mercado e das necessidades da política agrícola comum.

51 A afirmação segundo a qual as empresas não têm um título de propriedade sobre as quotas que lhes são atribuídas não pode ser posta em causa pela circunstância, sublinhada pela Ebro, de que, em caso de venda de uma empresa açucareira ou de uma fábrica de açúcar, estas atingem um valor superior pelo facto de estarem associadas a uma quota de produção.

52 Com efeito, o preço pago nestes casos corresponde ao valor do activo transferido, mas isto não implica de forma alguma que a quota a que esse activo está associada seja propriedade da empresa alienada ou cedente. Se fosse assim, seria supérfluo prever, no artigo 2.°, n.° 1, alíneas b) e c), do Regulamento n.° 193/82, a intervenção do Estado-Membro para atribuir a quota correspondente da empresa alienada ou da empresa cedente à empresa alienadora ou cessionária.

53 A Ebro sustenta que, em conformidade com o direito nacional da concorrência, no âmbito do qual se verifica uma transferência de quotas, as operações de desinvestimento a que normalmente fica subordinada a autorização de uma concentração comportam sempre uma transferência a título oneroso daquilo que a entidade fundida é obrigada a desfazer-se, a maior parte das vezes a favor das suas concorrentes.

54 Independentemente do facto de este argumento assentar na premissa errada segundo a qual as quotas são propriedade da empresa a que foram atribuídas, há que recordar que quando os Estados-Membros estão habilitados a aplicar o seu direito nacional da concorrência num sector abrangido por uma organização comum de mercado, devem respeitar os princípios e as regras gerais que regem a política agrícola comum e abster-se de qualquer medida que seja susceptível de derrogar ou violar a organização comum de mercado em causa (v. acórdão de

17 de Novembro de 1993, Mörlins, C-134/92, Colect., p. I-6017, bem como a jurisprudência referida no n.º 21 do presente acórdão).

55 Assim, a aplicação do direito nacional da concorrência a uma transferência de quotas de açúcar não pode de forma alguma implicar que esta transferência seja efectuada a título oneroso.

56 A Ebro e o Governo espanhol alegam ainda que, num caso de concentração, de dimensão comunitária, de empresas produtoras de açúcar, a saber, a concentração entre a empresa Südzucker AG (a seguir «Südzucker») e a empresa Saint-Louis, a Comissão impôs condições que se assemelham à transferência a título oneroso através de venda pública, imposta pelo Governo espanhol no acto impugnado no processo principal.

57 Contudo, como refere o advogado-geral nos n.os 77 e 78 das suas conclusões, as duas condições impostas pela Comissão diziam respeito, uma, à obrigação de a Südzucker vender uma participação de 68% numa empresa belga, assegurando que a quota ficasse nessa empresa, e a outra, à obrigação de a Südzucker vender, a uma empresa comercial independente, não a quota mas uma quantidade anual de 90 000 tm de açúcar já produzido nas suas fábricas.

58 Nenhuma destas condições constitui ou pode ser equiparada a uma transferência de quotas a título oneroso, pelo que o argumento defendido pela Ebro e pelo Governo espanhol não procede.

59 Na audiência para alegações, a Ebro sustentou ainda, referindo-se ao acórdão de 17 de Dezembro de 1998, Demand (C-186/96, Colect., p. I-8529, n.° 35), que, no âmbito da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos, o Tribunal de Justiça admitiu que fosse efectuada uma transferência de quotas a título oneroso.

60 A este respeito, sem que seja necessário examinar se, apesar de determinadas semelhanças, as diferenças que caracterizam o regime de quotas no sector do leite e dos produtos lácteos, por um lado, e o regime no sector do açúcar, por outro, permitem transpor directamente para o segundo as observações efectuadas no âmbito do primeiro, importa referir que o n.° 35 do acórdão Demand, já referido, se insere num contexto particular em que foram atribuídas a outros produtores quantidades de referência suplementares, depois da sua retirada do mercado mediante o pagamento de uma indemnização aos produtores que abandonaram a produção leiteira, porque da operação de retirada resultou uma redução superior à inicialmente prevista. As autoridades nacionais competentes propuseram então o excedente aos produtores que pretendiam aumentar a sua quota mediante o pagamento da quantia igual ao montante pago a título de indemnização aos produtores que abandonaram a sua produção leiteira (v. acórdão Demand, já referido, n.° 21).

61 Nenhum paralelismo pode ser feito entre essa situação e a que está em causa no processo principal, pelo que o argumento baseado no acórdão Demand, já referido, não pode ser aceite.

62 Face às considerações que precedem, há que responder à primeira parte da questão submetida que se a autoridade competente do Estado-Membro encarregada de exercer o controlo administrativo das operações de fusão de empresas considerar que é necessário, para a protecção da concorrência, redistribuir as quotas de produção de açúcar entre as empresas estabelecidas no seu território, as disposições do Regulamento n.° 1785/81 e as do Regulamento n.° 193/82 opõem-se a que a referida autoridade decida que a transferência ou a reatribuição sejam efectuadas a título oneroso.

Quanto à segunda parte da questão

63 A segunda parte da questão é colocada em caso de resposta negativa à primeira parte.

64 Assim, face à resposta dada à primeira parte da questão colocada, não há que responder à segunda parte.

Quanto à terceira parte da questão

65 Resulta dos n.^{os} 6 a 11 do presente acórdão que o conteúdo das disposições pertinentes do Regulamento n.° 1785/81 foi, de facto, sucessivamente retomado nas disposições do Regulamento n.° 2038/1999 e, depois, nas do Regulamento n.° 1260/2001. Também o conteúdo das disposições pertinentes do Regulamento n.° 193/82 foi retomado nas disposições do Regulamento n.° 1260/2001, que o substituiu.

66 Nestas condições, importa responder à terceira parte da questão submetida que a entrada em vigor do Regulamento n.° 1260/2001 não alterou a interpretação da regulamentação comunitária.

Quanto às despesas

67 As despesas efectuadas pelo Governo espanhol e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Tribunal Supremo, por despacho de 3 de Outubro de 2001, declara:

1) **Se a autoridade competente do Estado-Membro encarregada de exercer o controlo administrativo das operações de fusão de empresas considerar que é necessário, para a protecção da concorrência, redistribuir as quotas de**

produção de açúcar entre as empresas estabelecidas no seu território, as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar, e as do Regulamento (CEE) n.º 193/82 do Conselho, de 26 de Janeiro de 1982, que adopta as regras gerais relativas às transferências de quotas no sector do açúcar, opõem-se a que a referida autoridade decida que a transferência ou a reatribuição sejam efectuadas a título oneroso.

2) A entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1260/2001 do Conselho, de 19 de Junho de 2001, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar, não alterou a interpretação da regulamentação comunitária.

Skouris	Gulmann	Cunha
Rodrigues	Puissochet	Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Novembro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris