DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 20 november 2003 *

I mål C-416/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Tribunal Supremo (Spanien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR)

och

Administración General del Estado,

ytterligare deltagare i rättegången:

Ebro Puleva SA, tidigare **Azucarera Ebro Agrícolas SA,**

och

Azucareras Reunidas de Jaén SA,

angående tolkningen av rådets förordningar (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110), (EEG) nr 193/82 av den 26 januari 1982 om allmänna bestämmelser för överföring av kvoter inom

* Rättegångsspråk: spanska.

sockersektorn (EGT L 21, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 14, s. 211) och (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 178 , s. 1),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av V. Skouris (referent), tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet och F. Macken,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

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

— Ebro Puleva SA, tidigare Azucarera Ebro Agrícolas SA, genom F. Santos Carrascosa, abogado,

— Spaniens regering, genom N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Condou-Durande och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 26 februari 2003 av: Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), företrätt av R. García-Palencia, Ebro Puleva SA, företrätt av M. Araujo Boyd, abogado, Azucareras Reunidas de Jaén SA, företrätt av J. Pérez-Bustamante, abogado, Spaniens regering, företrädd av N. Díaz Abad, och kommissionen, företrädd av M. Condou-Durande och S. Pardo Quintillán,

och efter att den 15 maj 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal Supremo har, genom beslut av den 3 oktober 2001 som inkom till domstolen den 22 oktober 2001, i enlighet med artikel 234 EG ställt en fråga angående tolkningen av rådets förordningar (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110), (EEG) nr 193/82 av den 26 januari 1982 om allmänna bestämmelser för överföring av kvoter inom sockersektorn (EGT L 21, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 14, s. 211) och (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 178 , s. 1).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (nedan kallat ACOR) och Administración General del Estado. Företaget Ebro Puleva SA, tidigare Azucarera Ebro Agrícolas SA, och företaget Azucareras Reunidas de Jaén SA (nedan kallat ARJ) är intervenienter i målet vid den nationella domstolen.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 Det framgår av handlingarna i målet att de relevanta gemenskapsbestämmelser som var i kraft vid tiden för de omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen var förordningarna nr 1785/81 och 193/82.

4 Förordning nr 1785/81 ersattes sedermera av rådets förordning (EG) nr 2038/1999 av den 13 september 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 252, s. 1), vilken i sin tur ersattes av förordning nr 1260/2001 som för närvarande är i kraft. Den sistnämnda ersatte även förordning nr 193/82 (se artikel 49 i förordning nr 1260/2001).

5 Den gemensamma organisationen av marknaden för socker innehåller bland annat ett kvotsystem. I gemenskapsbestämmelserna skiljer man mellan två olika slags kvoter och tre olika sorters socker. Det socker som hänförs till A-kvoten, vilket är avsett för förbrukning inom gemenskapen, kan fritt saluföras på den gemensamma marknaden och dess avsättning garanteras genom interventions-

priset. B-kvoten är den kvantitet av sockerproduktionen som överskrider A-kvoten utan att överskrida den maximala kvot som föreskrivs i förordningen. Även socker ur B-kvoten kan fritt saluföras på den gemensamma marknaden, men utan att garanteras till interventionspriset, eller det kan exporteras till tredje land med exportbidrag. Producerade sockerkvantiteter som överskrider summorna av A- och B-kvoterna benämns C-socker och skall exporteras utan att något exportbidrag lämnas.

6 I enlighet med artikel 24.1 i förordning nr 1785/81 (senare artikel 27.1 i förordning nr 2038/1999 och därefter artikel 11.1 i förordning nr 1260/2001) skall "[m]edlemsstaterna ... på de villkor som anges i denna avdelning anvisa en A-kvot och en B-kvot till vart och ett av de sockertillverkande företag ... som ... varit anvisat en baskvot så som denna definierats, alltefter omständigheterna, antingen i enlighet med förordning (EEG) nr 3330/70 eller förordning (EEG) nr 1111/77 ...".

7 Vad gäller omfördelning av kvoter anges i fjortonde skälet i förordning nr 1785/81 att medlemsstaterna "i form av regler och särskilda gemenskapskriterier ge[s] ... rätt, utöver den rätt de har att fördela kvoter på grundval av socker- eller isoglukosproducerande företag, att senare ändra existerande företags kvoter ... för att sedan till andra företag omfördela de kvantiteter som frigjorts", och detta i syfte att "vid behov ... tillgodose kravet på omstrukturering inom sockerbetsodling och sockerrörsodling samt sockertillverkning och isoglukostillverkning ...". I enlighet med femtonde skälet i förordningen gäller dessutom att man, "[e]ftersom fördelningen av produktionskvoter på företagen är ett medel att garantera producenterna gemenskapspriser och avsättning för deras produktion, ... vid en omfördelning av kvoterna [bör] ta hänsyn till alla berörda parters intressen, särskilt sockerbets- och sockerrörsodlarnas". Ordalydelsen i skäl 24 i förordning nr 2038/1999 är identisk med den i femtonde skälet i förordning nr 1785/81. Vad gäller skälen 18 och 19 i förordning nr 1260/2001, har de en ordalydelse som är analog med den i de två ovannämnda skälen i förordning nr 1785/81.

8 I artikel 25 i förordning nr 1785/81 (senare artikel 30 i förordning nr 2038/99 och därefter artikel 12 i förordning nr 1260/2001) föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna får omfördela A-kvoter och B-kvoter mellan företagen på de villkor som anges i denna artikel och med beaktande av samtliga berörda parters intressen, i synnerhet sockerbetsproducenternas och sockerrörsproducenternas.

2. Medlemsstaterna får minska A-kvoten och B-kvoten för vart och ett av de sockertillverkande eller isoglukostillverkande företag som är etablerat på deras territorium med en sammanlagd kvantitet som ... inte får överstiga 10% av den A-kvot eller av den B-kvot som fastställts för vart och ett av företagen i enlighet med artikel 24.

...

3. De kvantiteter som har frigjorts ur en A-kvot eller B-kvot skall av medlemsstaterna omfördelas till ett eller flera andra företag, med eller utan egen kvot, som ligger i samma område enligt avgränsningarna i artikel 24.2 som de företag från vilka kvantiteterna frigjorts.

..."

9 Vad närmare bestämt gäller tilldelningen av kvoter i händelse av sammanslagning eller överlåtelse av sockerproducerande företag, föreskrivs i artikel 2.1 a i förordning nr 193/82 (nu punkt II.1 a i bilaga IV till förordning nr 1260/2001) att "[i] händelse av sammanslagning av sockerproducerande företag skall medlemsstaterna till det företag som skapas genom sammanslagningen, tilldela en A-kvot respektive en B-kvot som är lika med summan av de A-kvoter respektive summan av de B-kvoter som de berörda företagen tilldelats före sammanslagningen".

10 Enligt punkt 2 i samma bestämmelse (nu punkt II.2 i bilaga IV till förordning nr 1260/2001) gäller emellertid följande:

"Om ett antal av de sockerbets- eller sockerrörsodlare som direkt berörs av någon av de transaktioner som avses i punkt 1 uttryckligen tillkännager sin önskan att leverera sina betor eller sockerrör till ett sockerproducerande företag som inte är part i dessa transaktioner, kan medlemsstaten genomföra fördelningen av kvoter på grundval av den produktionsstorlek som övertas av det företag till vilket de avser att leverera sina betor eller sockerrör."

11 Slutligen anges följande i artikel 4 i förordning nr 193/82 (nu punkt IV i bilaga IV till förordning nr 1260/2001):

"... de åtgärder som vidtas enligt artiklarna 2 och 3, [kan] träda i kraft endast om

a) hänsyn har tagits till alla berörda parters intressen,

och

b) den berörda medlemsstaten anser att dessa åtgärder kan förbättra sockerbets-, sockerrörs- och sockertillverkningssektorernas struktur,

och

c) de berör företag som är etablerade inom samma område enligt innebörden i artikel 24.2 i förordning (EEG) nr 1785/81."

Den nationella rätten

12 I den spanska lagen nr 16/89 av den 17 juli 1989 om skydd för konkurrensen (BOE nr 170 av den 18 juli 1989, s. 22747) regleras bland annat kontrollen av företagskoncentrationer. Det var med stöd av denna lag som den rättsakt som ifrågasätts i målet vid den nationella domstolen antogs den 25 september 1998, en rättsakt genom vilken den spanska regeringen godkände sammanslagningen av företagen Ebro Agrícolas, Compañia de Alimentación SA och Sociedad General Azucarera de España SA.

Bakgrund till tvisten och tolkningsfrågan

13 Vid tidpunkten för de omständigheter som ligger till grund för tvisten vid den nationella domstolen var fyra sockerföretag verksamma i Spanien. Den maximala kvot för sockerproduktion som tilldelats denna medlemsstat, nämligen

1 000 000 metriska ton socker (nedan kallat mt), varav 960 000 mt för A-kvoten och 40 000 mt för B-kvoten, var fördelad mellan dessa företag. Fördelningen var som följer:

— Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA, ett av de sammanslagna företagen, 540 786 mt; detta företag hade tio sockerfabriker (av de nitton verksamma inrättningar för industriell förädling av socker som fanns i Spanien),

— Sociedad General Azucarera de España SA, det andra av de sammanslagna företagen, 241 688 mt; detta företag hade fem inrättningar för förädling av sockerbetor och en fabrik för förädling av rörsocker,

— ACOR, 147 797 mt; detta företag hade två fabriker belägna i den norra zonen,

— ARJ, 69 732 mt, varav 66 900 mt i A-kvoten, och 2 832 mt i B-kvoten; detta företag hade en enda fabrik belägen i den södra zonen.

14 Den spanska regeringen godkände den 25 september 1998 i enlighet med ovannämnda lag nr 16/89 sammanslagningen av företagen Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA och Sociedad Azucarera de España SA. Som ett resultat av sammanslagningen skulle det nya företaget Azucarera Ebro Agrícolas SA (nedan kallat Ebro) komma att kontrollera 78,23 procent av de spanska A- och B-kvoterna, mot ACOR:s kontroll av 14,77 procent därav, och ARJ:s av 6,97 procent. Vad gäller de nationella inköpen av sockerbetor i A- och B-kvoterna skulle det nya företaget komma att kontrollera 75,21 procent i den norra zonen där dess konkurrent ACOR inte kontrollerade mer än 24,79 procent, 88,36 procent i den södra zonen där dess konkurrent ARJ kontrollerade 11,64 procent, och 50,08 procent i mittzonen där dess konkurrent ARJ kontrollerade 49,92 procent.

15 Av skäl som rör skyddet av en effektiv konkurrens på sockermarknaden uppställde emellertid den spanska regeringen vissa villkor för sammanslagningen. Enligt det första villkoret skall Ebro "utarbeta en industriell omställningsplan med konkreta uppgifter om ändamål och datum. Planen skall inges före den 1 september 1999 för godkännande av ekonomi- och finansministeriet liksom av jordbruks-, fiske- och livsmedelsministeriet". I det andra villkoret föreskrivs att, "[i] syfte att öka konkurrensmöjligheterna på marknaden skall jordbruks-, fiske- och livsmedelsministeriet i enlighet med vad som föreskrivs i rådets förordning (EEG) nr 1785/81, vid lämplig tidpunkt mot avgift omfördela upp till 30 000 mt av den spanska kvoten för sockerproduktion till företag som är etablerade inom spanskt territorium. I syfte att marknadsmekanismerna skall få styra denna omfördelning av kvoten, skall prissättningen på kvoten som skall överföras och fördelningen av densamma ske genom försäljning på offentlig auktion av upp till 30 000 mt från A-kvoten och B-kvoten ...", som tilldelats Ebro. Enligt det sjätte villkoret skall regeringen "vid kvotfördelning genom offentlig auktion ... vidta lämpliga åtgärder för att undvika alla möjliga former av negativa återverkningar för nationella producenter av sockerbetor ...".

16 Det framgår av handlingarna att kommissionens tjänstemän informerades om nämnda avtal av den spanska regeringen inför genomförandet av sammanslagningen, och att de, efter att ha granskat det, beslutade att inleda ett överträdelseförfarande. Det andra nämnda villkoret, som avsåg omfördelningen av sockerproduktionskvoter genom offentlig auktionsförsäljning, är en av de omständigheter som analyserades av kommissionens tjänstemän. Då de spanska myndigheterna emellertid visade sig vara villiga att skriftligen bekräfta att de avstod från offentlig auktionsförsäljning för omfördelningen av kvoterna, gick man inte vidare med överträdelseförfarandet. Då de likväl inte tillsändes nämnda bekräftelse, underrättade kommissionens tjänstemän de spanska myndigheterna om att kommissionen förbehöll sig rätten att utan tidsbegränsningar inleda överträdelseförfarandet enligt artikel 226 EG, om de spanska myndigheterna skulle besluta att omsätta det andra villkoret i praktiken.

17 Under tiden, den 1 december 1998, överklagade ACOR regeringens beslut av den 25 september 1998 vid Tribunal Supremo, och gjorde gällande att omfördel-

ningen av kvoter mot vederlag, och inte kostnadsfritt, stred mot gemenskapsbestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

18 Tribunal Supremo konstaterade, å ena sidan, att även om det följer av de gemenskapsbestämmelser som har angivits i punkterna 8–11 i förevarande dom, att medlemsstaten kan genomföra omfördelning av kvoter utan att kräva någon ekonomisk motprestation som belastar det företag som mottar den omfördelade kvoten och gynnar det företag som tappar den omfördelade kvoten — vilket kanske beror på det ursprungliga ändamålet med kvotsystemet som är att reglera marknaden — framgår det åtminstone inte på något uppenbart sätt härav att det är förbjudet att kräva en sådan motprestation, det vill säga att det är förbjudet att omfördela mot vederlag. Tribunal Supremo har, å andra sidan, påpekat att när staten beslutar att en sammanslagning av företag inte skall föranleda en tillämpning av bestämmelsen i artikel 2.1 a i förordning nr 193/82, beror det på att den anser att det är nödvändigt med en särskild omfördelning för att förbättra strukturen med avseende på sektorerna för odling av sockerbetor och tillverkning av socker, och att, återigen på grund av det ursprungliga ändamålet att reglera marknaden, det inte förefaller som om en sådan omfördelning skulle hindras eller gravt försvåras av en bestämmelse om att omfördelningen skall ske mot vederlag.

19 Den har tillagt att eftersom de villkor som uppställdes i regeringens beslut av den 25 september 1998 ännu inte uppfyllts eller omsatts i praktiken gäller tolkningsfrågan inte endast de gemenskapsbestämmelser som var i kraft då beslutet antogs, utan även dem som nu är i kraft.

20 Det var på grund av dessa överväganden som Tribunal Supremo beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Om den behöriga myndigheten i en medlemsstat vid den administrativa kontrollen av en åtgärd för sammanslagning av företag finner att det är nödvändigt

för att upprätthålla konkurrensen att göra en ny fördelning av kvoterna för sockerproduktion mellan de företag som är etablerade inom dess territorium,

a) utgör då bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981, och/eller rådets förordning (EEG) nr 193/82 av den 26 januari 1982 hinder för att myndigheterna i medlemsstaten föreskriver att en sådan omfördelning av kvoter skall ske mot vederlag och följaktligen föreskriver en skyldighet för det företag eller de företag som lyckas få sig tilldelat kvoter att erlägga en ekonomisk motprestation?

b) Om svaret på föregående fråga är nekande, utgör dessa bestämmelser ändå hinder för att priset på den kvot som skall omfördelas och fördelningen av kvoten bestäms genom offentlig auktion? Utgör nämnda bestämmelser hinder för ett förfarande med offentlig auktion även om det föreskrivs att den omfördelning av kvoterna som vidtas under ett sådant auktionsförfarande skall kombineras med lämpliga åtgärder för att undvika alla former av negativ återverkan på de inhemska sockerbetsodlarna?

c) Skall tolkningen av gemenskapsbestämmelserna vara densamma och svaren desamma enligt rådets förordning (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001, genom vilken den gemensamma organisationen av marknaden för socker upprättas och tidigare förordningar upphävs?"

Domstolens svar

Den första delfrågan

21 Eftersom socker är en produkt som omfattas av en gemensam organisation av marknaden erinrar domstolen inledningsvis om att medlemsstaterna, när det

föreligger en förordning om en gemensam organisation av marknaden inom en viss sektor, enligt fast rättspraxis är skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller äventyra dess verkan (se dom av den 16 januari 2003 i mål C-462/01, Hammarsten, REG 2003, s. I-781, punkt 28, av den 22 maj 2003 i mål C-355/00, Freskot, REG 2003, s. I-5263, punkt 19, och av den 9 september 2003 i mål C-137/00, Milk Marque och National Farmers' Union, REG 2003, I-7975, punkt 63).

22 Domstolen skall således undersöka huruvida medlemsstaterna, med beaktande av de bestämmelser som reglerar den gemensamma organisationen av marknaden för socker, får vidta sådana åtgärder avseende sockerkvoter som dem som har ifrågasatts vid den nationella domstolen.

23 Vid tiden för de omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen reglerades den gemensamma organisationen av marknaden för socker av förordning nr 1785/81.

24 I artikel 24.1 i nämnda förordning ges medlemsstaterna rätt att, i enlighet med de villkor som föreskrivs i förordningen, anvisa en A-kvot och en B-kvot till vart och ett av de sockertillverkande företag som varit anvisade en baskvot.

25 Enligt artikel 25.1 i förordningen får medlemsstaterna omfördela A-kvoter och B-kvoter mellan företagen på de villkor som anges i nämnda artikel och med beaktande av samtliga berörda parters intressen, i synnerhet sockerbetsproducenternas och sockerrörsproducenternas.

26 Enligt artikel 25.2 i förordningen får medlemsstaterna i detta avseende minska A-kvoten och B-kvoten för vart och ett av de sockertillverkande företag som är etablerade på deras territorium med en sammanlagd kvantitet som inte får överstiga 10 procent av den A-kvot eller av den B-kvot som fastställts för vart och ett av företagen i enlighet med artikel 24 i samma förordning.

27 I artikel 25.3 i förordning nr 1785/81 anges att de kvantiteter som har frigjorts ur en A-kvot eller B-kvot skall omfördelas av medlemsstaterna till ett eller flera andra företag som är etablerade inom deras område.

28 Av fjortonde skälet i samma förordning framgår att medlemsstaternas rätt att ändra existerande företags kvoter för att sedan till andra företag omfördela de kvantiteter som frigjorts har till syfte att "vid behov ... tillgodose kravet på omstrukturering inom sockerbetsodling och sockerrörsodling samt sockertillverkning och isoglukostillverkning".

29 I artikel 25.4 i nämnda förordning föreskrivs att rådet skall anta allmänna bestämmelser om förändring av kvoter, särskilt i anslutning till sammanslagningar och försäljningar av företag. Sådana bestämmelser antogs genom förordning nr 193/82.

30 Enligt artikel 2.1 a i sistnämnda förordning skall medlemsstaterna, i händelse av sammanslagning av sockerproducerande företag, tilldela det företag som skapas genom sammanslagningen en A-kvot respektive en B-kvot, som är lika med summan av de A-kvoter respektive summan av de B-kvoter som de berörda företagen tilldelats före sammanslagningen.

31 I artikel 2.2 i förordningen anges emellertid att om ett antal av de sockerbets- eller sockerrörsodlare som direkt berörs av sammanslagningen uttryckligen tillkännager sin önskan att leverera sina betor eller sockerrör till ett sockerproducerande företag som inte är part i sammanslagningen, kan medlemsstaten genomföra fördelningen av A-kvoter och B-kvoter till det företag som skapas genom sammanslagningen på grundval av den produktionsstorlek som övertas av det företag till vilket de avser att leverera sina betor eller sockerrör.

32 I artikel 4 i samma förordning föreskrivs slutligen att de åtgärder som på så sätt vidtagits endast kan träda i kraft om hänsyn har tagits till alla berörda parters intressen och om den berörda medlemsstaten anser att dessa åtgärder kan förbättra sockerbets-, sockerrörs- och sockertillverkningssektorernas struktur samt om de berör företag som är etablerade inom denna medlemsstat.

33 Domstolen har i domen av den 11 augusti 1995 i mål C-1/94, Carvarzere Produzioni Industriali m.fl. (REG 1995, s. I-2363), punkt 34, godtagit att det handlingsutrymme som tillerkänts medlemsstaterna i artikel 25 i förordning nr 1785/81 kan tas i anspråk samtidigt som en ändring av kvoterna görs med stöd av artikel 2 i förordning nr 193/82 till följd av en överlåtelse av företag eller fabriker, såvida tillämpningsvillkoren i varje bestämmelse beaktas.

34 Detta konstaterande gäller även vid företagssammanslagningar.

35 Det följer följaktligen av artikel 25.1 och 25.2 i förordning nr 1785/81 och artiklarna 2.1 a och 4 i förordning nr 193/82 att en medlemsstat, i händelse av sammanslagning av sockerproducerande företag, bland de inom landet etablerade sockerföretagen får omfördela en del av de kvoter som tillkommer det företag som skapas genom sammanslagningen, förutsatt att denna del inte är större än 10 procent av detta företags A-kvot eller B-kvot, att samtliga berörda parters

intressen beaktas, särskilt sockerbetsproducenternas och sockerrörsproducenternas, och att omfördelningen är sådan att strukturen inom sockerbets-, sockerrörs- och sockertillverkningssektorerna förbättras efter det att sammanslagningen ägt rum.

36 Kommissionen har gjort gällande att behörigheten att omfördela produktionskvoter har delegerats till medlemsstaterna med stöd av artikel 25 i förordning nr 1785/81 i syfte att tillgodose behovet av strukturanpassning inom sektorerna för sockerbetsodling och sockertillverkning, och att medlemsstaterna följaktligen inte har rätt att använda sig av denna behörighet i andra syften än dem som ligger till grund för denna artikel. Emellertid har de spanska myndigheterna i målet vid den nationella domstolen föreskrivit en möjlighet att omfördela de kvoter som tillkommer det företag som skapats genom sammanslagningen, inte i avsikt att åstadkomma en strukturanpassning inom sektorerna för sockerbetsodling och sockertillverkning, utan för att bevara konkurrensen på den spanska sockermarknaden.

37 Domstolen påpekar i detta avseende att den omständigheten att en omfördelning av kvoter äger rum i syfte att skydda konkurrensen på den inhemska sockermarknaden inte nödvändigtvis innebär att den genomförs i andra syften än dem som ligger till grund för gemenskapsbestämmelserna om sockerkvoter.

38 När det rör sig om en gemensam organisation såsom den för socker, inom vilken marknaden detaljreglerats och där konkurrensen är svag, däri inräknat den inhemska, kan det nämligen inte uteslutas att åtgärder som syftar till att bevara konkurrensen på den inhemska marknaden, såsom omfördelning av kvoter, även kan bidra till att förbättra strukturen inte bara inom sockertillverkningen, utan även inom sockerbetsodlingen, med hänsyn till den koppling som finns mellan sockerbetsodlarna och sockertillverkarna inom denna gemensamma organisation av marknaden.

39 I förevarande fall är det säkert riktigt att de villkor som de spanska myndigheterna uppställde för beviljande av tillstånd, bland annat att en plan för industriell omvandling av det företag som skapades genom sammanslagningen skulle utarbetas, och att en del av dess kvoter skulle omfördelas, hade till syfte att bevara konkurrensen på den inhemska sockermarknaden efter det att de två största tillverkningsföretagen i Spanien slagits samman. Det framgår emellertid av begäran om förhandsavgörande att den spanska myndigheten i detta avseende ansåg att "åtgärden skulle kunna bidra till en förbättring av produktions- och försäljningssystemen för socker ... om man genom sammanslagningen kunde åstadkomma en nationell omstrukturering av sektorn, en industriell omvandling av de sammanslagna företagen och en överföring av vinsterna av effektiviseringen till konsumenterna och användarna".

40 Under dessa omständigheter kan inte en sådan rättsakt som den som har ifrågasatts i målet vid den nationella domstolen, kritiseras för att det, med tillämpning av nationell konkurrensrätt, ställs som villkor för tillstånd till sammanslagning av sockerföretag att en del av de kvoter som tillkommer det företag som skapas genom sammanslagningen omfördelas.

41 Det skall vidare prövas huruvida det kan anföras kritik mot att det i en sådan rättsakt föreskrivs att omfördelningen av kvoter skall ske mot vederlag genom offentlig auktion.

42 Såsom den nationella domstolen korrekt angivit i sin begäran om förhandsavgörande, saknas i detta avseende uttryckliga anvisningar i artiklarna 24 och 25 i förordning nr 1785/81 om tilldelning respektive omfördelning av kvoter, liksom i övriga bestämmelser i avdelning III i denna förordning om kvotsystemet, liksom slutligen i bestämmelserna i förordning nr 193/82, avseende huruvida omfördelningar skall ske mot vederlag eller vara kostnadsfria.

43 Tvärtemot vad Ebro och den spanska regeringen har hävdat innebär emellertid inte avsaknaden av gemenskapsbestämmelser i frågan att en medlemsstat har rätt att föreskriva att omfördelningen av kvoter skall ske mot vederlag.

44 Med beaktande av att gemenskapsbestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för socker, däri inräknat vad som gäller för kvotsystemet, är detaljreglerande, är det rimligt att anta att om gemenskapslagstiftaren hade avsett att tillåta försäljning av kvoter, hade denna fråga uttryckligen reglerats. I artikel 24 i förordning nr 1785/81 anges emellertid att "[m]edlemsstaterna ... skall anvisa" en A-kvot och en B-kvot till varje sockertillverkande företag, och för fall då kvoter senare omfördelas föreskrivs i artikel 25.3 i förordningen på samma sätt att de kvantiteter som har frigjorts ur en A-kvot eller B-kvot "skall ... omfördelas" av medlemsstaterna till ett eller flera andra företag. Användningen av verbet "omfördela" tyder på att det rör sig om en tilldelning utan finansiellt vederlag.

45 Detta första konstaterande, som framgår av bestämmelsernas lydelse, bekräftas av kvotsystemets syfte och juridiska form.

46 Det följer nämligen av femtonde skälet i förordning nr 1785/81 att "fördelningen av produktionskvoter på företagen är ett medel att garantera producenterna gemenskapspriser och avsättning för deras produktion". Liksom domstolen har angivit i sin dom av den 22 januari 1986 i mål C-250/84, Eridania m.fl. (REG 1986, s. 117), punkt 19, är kvotsystemet för sockertillverkningen en väsentlig del av den gemensamma organisationen inom sektorn, avsedd att styra produktionen, så att den i största möjliga utsträckning överensstämmer med den

interna konsumtionen, och att stödja regional specialisering. I såväl femtonde skälet som i artikel 25.1 i förordning nr 1785/81, liksom i artikel 4 i förordning nr 193/82, understryks vidare vikten av att samtliga berörda parters intressen beaktas, i synnerhet sockerbetsproducenternas och sockerrörsproducenternas, då en omfördelning av kvoter genomförs.

47 Följaktligen utgör kvotsystemet ett medel att reglera sockermarknaden som syftar till att trygga förverkligandet av mål av allmänintresse.

48 Dessa utmärkande drag för kvotsystemet inom sockersektorn utesluter att kvoterna överförs från ett företag till ett annat mot vederlag, enligt marknadskrafterna.

49 Liksom kommissionen med rätta har påpekat innebär inte en sådan saluföring av kvoter som grundas på överväganden som uteslutande är finansiella, att de mål av allmänintresse som anges i gemenskapsbestämmelserna för sockersektorn beaktas, och följaktligen inte heller att de nationella myndigheterna kan säkerställa att de villkor som uppställs i bestämmelserna efterlevs.

50 En omfördelning mot vederlag skulle dessutom innebära att de företag som förvärvade kvoterna tillerkändes en äganderätt till dem. Förekomsten av en sådan rätt skulle emellertid påverka medlemsstaternas handlingsutrymme då de utövar den behörighet inom området för kvoter som de har enligt gemenskapsbestämmelserna. Förekomsten av en sådan äganderätt skulle följaktligen innebära ett hot mot den inbyggda flexibiliteten i ett sådant instrument för reglering av marknaden som kvoterna utgör inom sockersektorn, kvoter vilka kan ändras över tiden med hänsyn till marknadssituationen och till vad som krävs för den gemensamma jordbrukspolitiken.

51 Konstaterandet att företagen inte har någon äganderätt till de kvoter de tilldelats kan inte ifrågasättas på den grunden, såsom angivits av Ebro, att ett sockerföretag eller en sockerfabrik vid försäljning värderas högre genom att det kopplas samman med en produktionskvot.

52 Det pris som betalas i sådana fall motsvarar nämligen värdet av de tillgångar som överförs, men detta innebär inte på något vis att den kvot som tillgången sammankopplats med skulle vara det överlåtna eller överlåtande företagets egendom. Om så var fallet, skulle det ha varit överflödigt att i artikel 2.1 b och c i förordning nr 193/82 föreskriva att medlemsstaten skall ingripa för att tilldela det mottagande eller förvärvande företaget den kvot som motsvarar det överlåtna eller överlåtande företagets kvot.

53 Ebro har hävdat att i enlighet med den nationella konkurrensrätten, vilken gäller för en omfördelning av kvoter, inbegriper avyttringar, vilka ofta är en förutsättning för att tillstånd skall ges till en företagskoncentration, alltid en överföring mot vederlag av sådant som den sammanslagna enheten är skyldig att avhända sig, vilket dessutom gagnar dess konkurrenter.

54 Oavsett det faktum att argumentet baseras på det felaktiga antagandet att kvoter ägs av det företag som tilldelats dem, erinrar domstolen om att medlemsstaterna, då de är behöriga att tillämpa sin nationella konkurrensrätt inom en sektor som omfattas av en gemensam organisation av marknaden, skall följa de principer och allmänna bestämmelser som reglerar den gemensamma jordbrukspolitiken och avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från den gemensamma organisationen av marknaden i fråga, eller äventyra dess verkan (se dom av den

17 november 1993 i mål C-134/92, Mörlins, REG 1993, s. I-6017, samt de rättsfall som nämns i punkt 21 i förevarande dom).

55 Följaktligen kan tillämpningen av nationell konkurrensrätt på en omfördelning av sockerkvoter inte under några omständigheter medföra att denna omfördelning skall ske mot vederlag.

56 Ebro och den spanska regeringen har vidare gjort gällande att kommissionen, vid en koncentration av gemenskapsdimension av sockertillverkningsföretag, nämligen koncentrationen mellan företaget Südzucker AG (nedan kallat Zücker) och företaget Saint-Louis, uppställde villkor som liknade den omfördelning mot vederlag genom offentlig auktion som begärts av den spanska regeringen i den ifrågasatta rättsakten i målet vid den nationella domstolen.

57 Emellertid, såsom generaladvokaten angivit i punkterna 77 och 78 i sitt förslag till avgörande, rörde de två villkor som uppställdes av kommissionen dels att Südzucker skulle sälja ett innehav av 68 procent i ett belgiskt företag och samtidigt tillse att kvoten blev kvar i detta företag, dels att Südzucker, till ett fristående affärsdrivande företag, skulle sälja inte en kvot, men en årlig kvantitet om 90 000 mt socker som redan tillverkats i dess fabriker.

58 Eftersom inget av dessa villkor utgör eller kan liknas vid en omfördelning av kvoter mot vederlag, kan det argument som har framförts av Ebro och av den spanska regeringen inte godtas.

59 Vid förhandlingen gjorde Ebro dessutom gällande, med hänvisning till domen av den 17 november 1998 i mål C-186/96, Demand (REG 1998, s. I-8529), punkt 35, att domstolen inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter har godtagit att en omfördelning av kvoter sker mot vederlag.

60 Utan att det är nödvändigt att pröva huruvida det med hänsyn till olikheterna mellan kvotsystemet inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, å ena sidan, och sockersektorn, å andra sidan, och oaktat vissa likheter, är möjligt att utan vidare överföra de konstateranden som gjorts inom ramen för den förstnämnda på den sistnämnda, skall det i detta avseende påpekas att punkt 35 i det ovannämnda målet Demand ingår i ett särskilt sammanhang där kompletterande referenskvantiteter, efter att ha indragits från marknaden mot betalning av en ersättning till de producenter som lade ned mjölkproduktionen, tilldelades andra producenter, på grund av att indragningsförfarandet hade resulterat i en större minskning än vad som ursprungligen avsågs. De behöriga nationella myndigheterna erbjöd därvid överskottet till de producenter som önskade höja sin kvot mot betalning av ett belopp som motsvarade det belopp som hade utbetalats som ersättning till de producenter som hade lagt ned sin mjölkproduktion (se domen i det ovannämnda målet Demand, punkt 21).

61 Inga paralleller kan dras mellan denna situation och den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen. Det argument som framförts med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Demand kan således inte godtas.

62 Med beaktande av vad som anförts skall den första delfrågan besvaras så, att om den myndighet som i en medlemsstat är ansvarig för att utöva den administrativa kontrollen av sammanslagningar av företag anser att det för att skydda en effektiv konkurrens är nödvändigt att omfördela sockerproduktionskvoterna mellan de företag som är etablerade inom dess territorium, utgör bestämmelserna i förordning nr 1785/81 och i förordning nr 193/82 hinder för att denna myndighet beslutar att omfördelningen skall ske mot vederlag.

Den andra delfrågan

63 Den andra delfrågan har ställts för det fall att svaret på den första delfrågan blev nekande.

64 Med hänsyn till det svar som givits på den första delfrågan saknas följaktligen anledning att besvara den andra delfrågan.

Den tredje delfrågan

65 Det följer av punkterna 6–11 i förevarande dom att innehållet i de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1785/81 successivt har återgivits i bestämmelserna i förordning nr 2038/1999, och därefter i bestämmelserna i förordning nr 1260/2001. På samma sätt har innehållet i de relevanta bestämmelserna i förordning nr 193/82 återgivits i bestämmelserna i förordning nr 1260/2001, vilken ersatte denna.

66 Under dessa omständigheter skall den tredje delfrågan besvaras så, att ikraftträdandet av förordning nr 1260/2001 inte påverkar tolkningen av gemenskapsbestämmelserna.

Rättegångskostnader

67 De kostnader som har förorsakats den spanska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 3 oktober 2001 har ställts av Tribunal Supremo — följande dom:

1) Om den myndighet som i en medlemsstat är ansvarig för att utöva den administrativa kontrollen av sammanslagningar av företag anser att det för att skydda en effektiv konkurrens är nödvändigt att omfördela socker-

produktionskvoterna mellan de företag som är etablerade inom dess territorium, utgör bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker och i rådets förordning (EEG) nr 193/82 av den 26 januari 1982 om allmänna bestämmelser för överföring av kvoter inom sockersektorn hinder för att denna myndighet beslutar att omfördelningen skall ske mot vederlag.

2) Ikraftträdandet av rådets förordning (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker påverkar inte tolkningen av gemenskapsbestämmelserna.

Skouris Gulmann Cunha Rodrigues

Puissochet Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 november 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande