URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 16. JANUAR 1979 [1]

Sukkerfabriken Nykøbing Limiteret gegen Landwirtschaftsministerium (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Højesteret)

Rechtssache 151/78

Leitsätze

Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisation — Zucker — Beziehungen zwischen Zuckerherstellern und Zuckerrübenerzeugern — Regelung — Ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft — Eingriff der Mitgliedstaaten — Verbot — Ausnahme aufgrund einer Gemeinschaftsverordnung
(Verordnung Nr. 741/75, 1)

Da sich die gemeinsame Marktorganisation für Zucker auf die Beziehungen zwischen den Zuckerherstellern und den Zuckerrübenerzeugern erstreckt, gehört diese Materie, soweit sie in spezifischer Weise die Zuckerherstellung betrifft, ausschließlich in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, und die Mitgliedstaaten können insoweit nicht mehr einseitig von sich aus tätig werden. Auf dieser Grundlage will die Verordnung Nr. 741/75 unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten, die sich beim Abschluß von Verträgen ergeben könnten, in den von ihr genannten und beschriebenen Fällen dieses zu Lasten der Mitgliedstaaten bestehende Regelungsverbot aufheben, mit der Folge, daß die Mitgliedstaaten vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts aus berechtigt sind, aufgrund eigener Zuständigkeit und nach Maßgabe ihrer eigenen Rechtsordnungen einzugreifen.

In der Rechtssache 151/78

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Højesteret in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

SUKKERFABRIKEN NYKØBING LIMITERET

gegen

LANDWIRTSCHAFTSMINISTERIUM

1 — Verfahrenssprache: Dänisch.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 741/75 des Rates vom 18. März 1975 zur Aufstellung besonderer Regeln für den Kauf von Zuckerrüben (ABl. 1975, L 74, S. 2)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Ablauf des Verfahrens und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

a) Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker

Nach Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. 1974, Nr. L 359, S. 1) ist jedem Mitgliedstaat eine bestimmte Grundmenge zugeteilt worden.

Die Grundmenge wird von den Mitgliedstaaten auf die Zuckerhersteller unter Berücksichtigung von deren durchschnittlicher Zuckererzeugung der Jahre 1968/69 bis 1972/73 aufgeteilt.

Nach Artikel 24 wird den Zuckerherstellern eine Grundquote, die sogenannte A-Quote, zugeteilt. Die innerhalb der A-Quote produzierten Mengen können die Unternehmen auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft unter Inanspruchnahme des Interventionspreises absetzen.

Nach Artikel 25 kann jedem Unternehmen auf Antrag außerdem eine Höchstquote — die sogenannte B-Quote — zugeteilt werden, die durch Multiplikation der Grundquote mit einem Koeffizienten bestimmt wird. Auch innerhalb dieser B-Quote produzierten Zuckermengen können auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft zu den gleichen Bedingungen verkauft werden, sie werden jedoch mit

einer Produktionsabgabe belastet, die auf bis zu 30 v. H. des Interventionspreises festgesetzt werden darf (In den Zuckerwirtschaftsjahren 1974/75 und 1975/76 ist hierfür keine Produktionsabgabe erhoben worden.)

Die Zuckermengen, welche ein Unternehmen über seine Höchstquote hinaus produziert, der sogenannte C-Zucker, müssen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden, ohne daß dafür eine Erstattung bei der Ausfuhr geleistet würde (Art. 26).

Um sicherzustellen, daß diese Preisdifferenzierung sich auch auf die Zuckerrübenerzeugung auswirkt, setzt der Rat Mindestpreise für Zuckerrüben fest. Der Zuckerrübenanbau erfolgt nach Verträgen, die vor der Aussaat abgeschlossen werden. Die Festsetzung der Lieferbedingungen ist den Zuckerherstellern und den Zuckerrübenanbauern überlassen. Die Verordnung (EWG) Nr. 206/68 des Rates (ABl. 1968, L 47, S. 1) hat lediglich Rahmenvorschriften für die Verträge und Branchenvereinbarungen für den Kauf von Zuckerrüben festgesetzt. Diese Verordnung bestimmt unter anderem, daß Lieferverträge schriftlich abzuschließen sind, daß sie über eine bestimmte Menge lauten und den Ankaufspreis, den Zuckergehalt, usw. festlegen.

Die Aufteilung der Quote eines Unternehmens auf die Rübenanbauer hatte keine Probleme aufgeworfen, bis die dänische Delegation bei den Beratungen über die neue Grundverordnung (Verordnung Nr. 3330/74) darum bat, Vorschriften zur Lösung von Konflikten zwischen den Rübenanbauern eines Unternehmens zu erlassen. Nach Beratungen mit der dänischen Regierung erarbeitete die Kommission einen Entwurf für eine spezielle Ratsverordnung auf der Grundlage von Artikel 43 EWG-Vertrag. Dieser Entwurf wurde vom Rat unverändert als Verordnung Nr. 741/75 (ABl. 1975, L 74, S. 2) beschlossen.

Artikel 1 dieser Verordnung lautet:

„Ist durch eine Branchenvereinbarung kein Einvernehmen darüber erzielt worden, wie die Zuckerrübenmengen, deren Abnahme der Hersteller vor der Aussaat für die Zuckerherstellung innerhalb der Grundquote anbietet, auf die Verkäufer aufgeteilt werden, so kann der betreffende Mitgliedstaat Regeln für die Aufteilung festlegen.

Diese Regeln können außerdem den traditionellen Zuckerrübenverkäufern einer Genossenschaft Lieferrechte verleihen, die die Rechte, die sich aus einer etwaigen Zugehörigkeit zu der besagten Genossenschaft ergeben, nicht vorsehen."

b) Sachverhalt

Dänemark hatte bereits vor seinem Beitritt zur EWG eine nationale Marktordnung für Zucker. Das Herstellen und Raffinieren von Zucker war zwei Unternehmen vorbehalten, und zwar A/S De Danske Sukkerfabrikker sowie Sukkerfabriken Nykøbing, der Klägerin des Ausgangsverfahrens (im folgenden Klägerin genannt).

Die letztgenannte Zuckerfabrik ist als Genossenschaft organisiert, bezieht aber Zuckerrüben traditionell sowohl von ihren Mitgliedern als auch von Kontraktanbauern. Die Genossenschaft hat ein Grundkapital von 7 Millionen DKR, eingeteilt in 8 750 Geschäftsanteile zu je 800 DKR. Die Anteile sind übertragbar und werden zu Kursen weit über pari gehandelt. Jeder Genosse ist verpflichtet, jährlich 1 td. (0,56 ha) Land mit Zuckerrüben zu bestellen und die geernteten Rüben der Fabrik zu liefern. Nach der Einführung der staatlichen Regelung wurde den Genossen das Anbaurecht für 8 750 td. Land, also für 1 td. Land je Anteil, reserviert. Die Kontraktanbauer, die in einer Berufsvereinigung organisiert sind,

durften soviel Zuckerrüben liefern, als es nach der Produktionsquote der Fabrik möglich war.

Nach seinem Beitritt zur Gemeinschaft erhielt Dänemark eine Grundmenge von 290 000 t Weißzucker zugeteilt, was ungefähr dem Durchschnitt der Zuckerproduktion der fünf vorausgegangenen Jahre entsprach.

Für das Zuckerwirtschaftsjahr 1973/74 betrug die Sukkerfabriken Nykøbing zugeteilte Grundquote (sog. A-Quote) 38 947 t Weißzucker, was 43 000 t Polarisationszucker entspricht. Die Klägerin teilte ihren Mitgliedern Anbaurechte über 4 167 kg Polarisationszucker aus der A-Quote je td. Land zu, während die Kontraktanbauer je td. Land Zuckerrüben zu den Bedingungen der A-Quote für 2 000 kg Polarisationszucker anbauen durften. Für das Zuckerwirtschaftsjahr 1974/75 behielt Sukkerfabriken Nykøbing ihren Mitgliedern die gesamte A-Quote vor, so daß rund 5 000 kg Polarisationszucker auf jeden Anteil entfielen.

Die Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 des Rates hat die Dänemark für den Zeitraum von 1975/76 bis 1979/80 zugeteilte jährliche Grundmenge Weißzucker auf 328 000 t erhöht. Die Mitglieder der Klägerin einigten sich darauf, 40 % der Quotenerhöhung neuen Rübenanbauern vorzubehalten. Hinsichtlich des Rests verlangten sie für jeden Anteil eine Vorauszuteilung von 4 167 kg Polarisationszukker aus der Grundquote, entsprechend dem durchschnittlichen Ertrag je td. Land im Zweijahreszeitraum 1970/71 bis 1971/72. Die Kontraktanbauer wollten zuletzt nur ein Voraus-Anbaurecht für die Genossen in Höhe von 4 032 kg Polarisationszucker je Anteil akzeptieren, was dem Durchschnittsertrag je td. Land während des Fünfjahreszeitraums 1969/70 bis 1973/74 entsprach.

Nachdem das Landwirtschaftsministerium vergeblich zwischen den Beteiligten zu vermitteln versucht hatte, zwang es Sukkerfabriken Nykøbing mit Verordnung Nr. 300 vom 20. Juni 1975, die Grundquote für die Wirtschaftsjahre 1976/77 bis 1979/80 in der Weise aufzuteilen, daß die Vorauszuteilung für die Genossen 4 053 kg Polarisationszucker je Anteil, entsprechend dem durchschnittlichen Ertrag je td. Land im Zeitraum 1970/71 bis 1973/74, nicht überstieg.

Am 9. Juli 1975 erhob Sukkerfabriken Nykøbing Klage gegen das Landwirtschaftsministerium mit dem Antrag, die vom Ministerium vorgenommene Festsetzung des Voraus-Anbaurechts ihrer Mitglieder für ungültig zu erklären. Gegen das klageabweisende Urteil des Østre Landsret vom 4. Juli 1977 legte Sukkerfabriken unter Wiederholung der erstinstanzlichen Anträge Berufung zum Højesteret ein. Zur Begründung macht sie unter anderem geltend, die Verordnung Nr. 741/75 des Rates gebe dem Ministerium keine Befugnis zur Regelung der Aufteilung unter den zwei Gruppen von Rübenanbauern, es sei denn, die Fabrik mache sich eines Mißbrauchs der Vorzugsstellung ihrer Mitglieder schuldig. Ein solcher Mißbrauch liege insoweit nicht vor, als das Vorzugsrecht der Genossen in vollkommen berechtigter Weise auf 4 167 kg Polarisationszucker je td. Land festgesetzt worden sei. Das Landwirtschaftsministerium hingegen macht geltend, die vorgenannte Verordnung Nr. 741/75 ermächtige das Ministerium dazu, die Lieferrechte der traditionellen Zuckerrübenanbauer innerhalb der Grundquote zu regeln, selbst wenn die Lieferrechte der Genossen gegenüber Sukkerfabriken infolge dieser Regelung nicht mehr vollständig innerhalb der Grundquote ausgenutzt werden könnten.

Mit Beschluß vom 28. Juni 1978, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 30. Juni 1978, hat das Højesteret gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem

Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1. Ist es mit den EG-Verordnungen betreffend Zucker, insbesondere mit der Verordnung Nr. 741/75 des Rates vom 18. März 1975, vereinbar, daß ein Mitgliedstaat, wenn zwischen den Genossen einer als Genossenschaftsunternehmen organisierten Zuckerfabrik und anderen traditionellen Zukkerrübenverkäufern der Fabrik keine Einigung darüber zu erzielen ist, wie die Mengen, die innerhalb der Grundquote geliefert werden können, aufgeteilt werden, und auch keine diesbezügliche Branchenvereinbarung vorliegt, die Aufteilung festlegt, oder setzen die Verordnungen voraus, daß der Mitgliedstaat die Aufteilung nur festlegen kann, wenn noch andere Voraussetzungen erfüllt sind als diejenigen, die in den Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 741/75 des Rates und in Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung ausdrücklich genannt sind?
2. Vorausgesetzt, die Bedingungen für die Aufstellung von Regeln über die Aufteilung der Grundquote durch einen Mitgliedstaat seien im übrigen erfüllt und die Aufteilung erfolge nicht nach sachwidrigen Gesichtspunkten, ist es dann mit den EG-Verordnungen betreffend Zucker, insbesondere mit der Verordnung Nr. 741/75 des Rates, vereinbar, daß der Mitgliedstaat eine Aufteilung zwischen den Genossen und den anderen traditionellen Lieferanten des betreffenden Unternehmens festlegt, selbst wenn diese Aufteilung es mit sich bringt, daß die Rübenlieferungen, zu denen die Genossen nach der Satzung des Unternehmens verpflichtet und berechtigt sind, nicht vollständig allein innerhalb der Grundquote erfolgen können?

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben Sukkerfabriken Nykøbing, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Bent Jacobsen, zugelassen beim Højesteret, die dänische Regierung, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Per Lachmann und Rechtsanwalt Thomas Christensen, zugelassen beim Højesteret, im Beistand von Herrn Knut Aavang Jensen und Rechtsanwalt Georg Lett, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Richard Wainwright als Bevollmächtigten, im Beistand von Herrn Bjarne Hoff-Nielsen vom Juristischen Dienst der Kommission, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

1. Zur ersten Frage

a) *Sukkerfabriken Nykøbing*, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertritt die Auffassung, die erste Vorlagefrage sei ausschließlich nach dänischem Recht zu entscheiden.

Vor dem Østre Landsret hat sie geltend gemacht, wenn es ein Vorzugsrecht auf Anbau im Rahmen der Grundquote gebe, wie sie das zugunsten ihrer Mitglieder behaupte, so müsse davon ausgegangen werden, daß sie selbst die Anbaurechte ihrer Mitglieder festlege. Das Landwirtschaftsministerium könne sich darüber hinwegsetzen, falls mit dieser Aufteilung der Rahmen des richtig verstandenen und zutreffend ausgerechneten Vorzugsrechts verlassen werde.

Dies sei dahin zu verstehen, daß die Befugnis des Ministeriums, gestützt auf die Verordnung Nr. 741/75, das Vorzugsanbaurecht der Genossen zu reduzieren, davon abhänge, ob seitens Sukkerfabriken oder deren Genossen ein Mißbrauch der Machtstellung der Genossen vorliege.

Auf die Klärung der Richtigkeit dieser Auffassung ziele die erste Vorlagefrage.

Nach Auffassung von Sukkerfabriken Nykøbing ist diese Frage eine rein innerstaatliche dänische Angelegenheit. Sollte der Gerichtshof entscheiden, daß diese Frage in den Rahmen des Gemeinschaftsrechts gehöre, so müsse der zweite Teil der ersten Frage nach Auffassung der Klägerin bejaht werden.

b) Die *dänische Regierung* hat zur ersten Frage ausgeführt, die Verordnung Nr. 741/75 des Rates knüpfe die Befugnis zur Festlegung der Aufteilung auf die Verkäufer von Zuckerrüben lediglich an die Voraussetzung, daß kein Einvernehmen zwischen den Genossen und den Kontraktbauern zu erzielen sei.

Bei vorliegender Voraussetzung könne das Ministerium also eingreifen und die Aufteilung vornehmen, und zwar gemäß den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts. Diese Auffassung stütze sich auf den klaren Wortlaut der Vorschrift.

Im Grunde laute das Problem, wer für die Festlegung der Aufteilung zuständig sei, wenn sich die Genossen und die Kontraktanbauer nicht einig seien. Die von der Klägerin vertretene Auffassung stehe im Widerspruch zu Wortlaut und Präambel der Verordnung Nr. 741/75, wonach es Sache des Mitgliedstaats sei, die Aufteilung festzulegen, wenn ein Einvernehmen nicht erzielt werde. Sonst würde die Regelung die Genossen zu Richtern in eigener Sache machen.

Diese Auffassung würde im übrigen auch dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen, die Produktion allmählich bei den produktivsten Zuckerrübenanbauern zu konzentrieren. Der Anreiz zur Rationalisierung der Erzeugung würde entfallen, wenn eine Gruppe von Anbauern sich besondere Rechte hinsichtlich der einträglichsten Produktion vorbehalten könnte. Dies zu verhindern wäre schwierig, wenn die Befugnisse des Landwirtschaftsministeriums sich auf eine nachträgliche Kontrollfunktion beschränkten.

Nach Auffassung der dänischen Regierung ist die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Es ist mit den EG-Verordnungen betreffend Zucker, insbesondere mit der Verordnung 741/75 des Rates vom 18. März 1975 vereinbar, daß ein Mitgliedstaat, wenn zwischen den Genossen einer als Genossenschaftsunternehmen organisierten Zuckerfabrik und anderen traditionellen Zuckerrübenverkäufern der Fabrik keine Einigung darüber zu erzielen ist, wie die Mengen, die innerhalb der Grundquote geliefert werden können, aufgeteilt werden, und auch keine diesbezügliche Branchenvereinbarung vorliegt, die Aufteilungen festlegt."

c) Die *Kommission* vertritt die Auffassung, der Wortlaut der Verordnung Nr. 741/75 sei hinsichtlich der Anwendungsvoraussetzungen völlig klar. Sowohl nach den Begründungserwägungen als auch nach Artikel 1 Absatz 1 sei die einzige Voraussetzung für eine Aufteilung, daß keine Branchenvereinbarung über die Rübenlieferung vorliege, die zur Herstellung von Zucker innerhalb der Grundquote eines Unternehmens dienten.

Ziel der Verordnung sei es, zu vermeiden, daß ein Konflikt über die Aufteilung der Lieferrechte zu einem Produktionsstopp führe. Dieses Ziel lasse sich nicht erreichen, wenn man das Recht der Mitgliedstaaten zum Eingreifen auf die Fälle beschränkte, in denen das Fehlen einer Branchenvereinbarung auf den Mißbrauch einer Vorzugsstellung zurückgeführt werden könne.

Die Kommission schlägt vor, der Gerichtshof möge die erste Frage wie folgt beantworten:

„Die Verordnung Nr. 741/75 des Rates vom 18. März 1975 ist dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat Regeln darüber festlegen kann, wie die Zuckerrübenmengen, welche innerhalb der Grundquote

eines Unternehmens geliefert werden können, auf die Genossen einer als Genossenschaftsunternehmen organisierten Zuckerfabrik und die Kontraktanbauer zu verteilen sind, wenn hierüber keine Branchenvereinbarung vorliegt; der Erfüllung weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht."

2. Zur zweiten Frage

a) *Sukkerfabriken Nykøbing* macht geltend, das Landwirtschaftsministerium sei unzutreffend davon ausgegangen, daß die Verordnung Nr. 741/75 des Rates die Rechte beseitigt habe, welche nach der festen Überzeugung der Klägerin nach den dänischen Rechtsvorschriften ihren Mitgliedern zuständen.

Ausgangspunkt des Streits zwischen der Klägerin und dem Landwirtschaftsministerium sei das Schreiben des letzteren vom 24. Februar 1975, in welchem es heiße, daß die Grundquote im Prinzip ohne Diskriminierung unter den bisherigen Lieferanten aufzuteilen sei, so wie bei A/S De Danske Sukkerfabrikker geschehen. Das letztgenannte Unternehmen sei keine Genossenschaft, sondern verarbeite ausschließlich von Kontraktbauern gelieferte Rüben.

Die in der Verordnung Nr. 300 des Landwirtschaftsministeriums vom 20. Juni 1975 vorgenommene Aufteilung der Grundquote stütze sich deutlich auf den gleichen rechtlichen Ausgangspunkt, daß nämlich die gemeinsame Marktorganisation für Zucker — insbesondere die Verordnung Nr. 741/75 — die Vorzugsrechte der Genossen aufgehoben habe. Während des Verfahrens vor dem Østre Landsret habe das Landwirtschaftsministerium seinen Standpunkt allerdings geändert. Das Ministerium meine — wie die Klägerin vorträgt — nunmehr, es könne im vorliegenden Fall wohl Vorzugsrechte der Genossen geben, diese Vorzugsrechte könnten aber vom Landwirtschaftsministerium eingeschränkt werden.

Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 741/75 sei dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat bei der Festlegung von Regeln für die Aufteilung des Rübenanbaus im Falle eines genossenschaftlichen Zusammenschlusses die Rechte, welche nach den nationalen Rechtsvorschriften satzungsgemäß begründet seien, voll respektieren müsse.

Die zweite Frage geht nach Ansicht von Sukkerfabriken Nykøbing vom Bestehen eines Vorzugsrechts der Genossen und dessen grundsätzlichem Fortbestehen unter der Anwendung der Verordnung Nr. 741/75 aus. Mit der Frage solle geklärt werden, ob das Vorzugsrecht gemäß der Verordnung als aufrechterhalten angesehen werden könne, wenn eine geringere Menge A-Rüben, ergänzt durch ein Quantum B- und C-Rüben, zugeteilt werde, und ob das Anbaurecht der Genossen als durch die Summe dieser drei Rübenarten erfüllt angesehen werden könne.

Die Verordnung Nr. 741/75 sage ausdrücklich, daß sie nur Rübenkäufe für die Zuckerherstellung innerhalb der Grundquote betreffe. Das gelte auch für die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Vorzugsrechte. Diese gründeten im nationalen Recht, die Verordnung habe offenbar weder zum Inhalt noch zum iCharakter dieser Vorzugsrechte etwas ausgesagt.

Sukkerfabriken Nykøbing kommt deshalb zu dem Ergebnis, die zweite Frage sei zu verneinen.

b) Nach Auffassung der *dänischen Regierung* betrifft die zweite Frage die Auslegung von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 741/75.

Der Text der dänischen Fassung sei vielleicht nicht ganz eindeutig. Theoretisch könne man sich zwei Lesarten vorstellen.

Entweder lasse sich die Vorschrift in dem Sinne verstehen, daß die vom Landwirtschaftsministerium vorgenommene Aufteilung die satzungsmäßigen Lieferrechte der Genossen gegenüber der Fabrik zu respektieren habe.

Oder aber die Vorschrift könne so verstanden werden, daß den Zuckerrübenanbauern ein Recht zur Belieferung eines genossenschaftlichen Zusammenschlusses eingeräumt werden könne, selbst wenn ihnen ein solches Recht nicht ohnehin bereits kraft ihrer genossenschaftlichen Stellung zustehen sollte.

Die Auffassung von Sukkerfabriken Nykøbing stütze sich offenbar auf die erste Lesart. Hingegen sei nach Ansicht der dänischen Regierung die zweite Lesart zugrunde zu legen, so daß das Landwirtschaftsministerium bei der Regelung der Aufteilung der Grundquote auf die verschiedenen Rübenanbauer durch die unternehmensinternen Verhältnisse nicht gebunden sei. Die dänische Regierung verweist auch auf die andern sprachlichen Fassungen der Verordnung und die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Rechtssache 30/77, Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Randziffer 14 der Entscheidungsgründe).

Ziel der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik sei unter anderem eine Produktivitätserhöhung der Landwirtschaft. Die Möglichkeit, die Produktion an den besten Anbauern auszurichten, werde aber verpaßt, wenn es möglich bleibe, den Mitgliedern einer Genossenschaft deren Produktionsrechte vorweg innerhalb der Grundquote gutzubringen.

Die Auslegung des Landwirtschaftsministeriums werde auch durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift gestützt. Bereits während der Vorbereitungen für die Verordnung Nr. 3330/74 des Rates sei im Juni 1973 von dänischer Seite auf die Probleme aufmerksam gemacht worden, welche bei der Aufteilung der Quote eines Unternehmens auftreten könnten, wenn zwischen verschiedenen Gruppen von Rübenanbauern Uneinigkeit bestehe. Im November 1974 habe Dänemark den Vorschlag einer Regelung des Problems vorgelegt. Dieser habe zur Verordnung Nr. 741/75 des Rates geführt.

Die Absicht des Landwirtschaftsministeriums sei es, den traditionellen Lieferanten, zu denen die Kontraktanbauer gehörten, einen angemessenen Anteil der *Grundquote* zu sichern. Es sei also eindeutig um den Wunsch des Ministeriums gegangen, eine Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, daß die Mitglieder der Genossenschaft und die Kontraktanbauer gleichgestellt werden könnten.

Nach Auffassung der dänischen Regierung könne eine solche Gleichstellung nur erreicht werden, wenn die Regelungsbefugnis des Ministeriums nicht durch privatrechtliche Vorrechte der Genossen begrenzt sei.

Die dänische Regierung schlägt nach alledem vor, die zweite Frage zu bejahen.

c) Die *Kommission* trägt vor, nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 741/75 könnten die Mitgliedstaaten Regeln für die Aufteilung der Lieferrechte innerhalb der Grundquote aufstellen. Der Wortlaut dieser Vorschriften enthalte nichts, was die Befugnisse der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet beschränke.

Artikel 1 Absatz 2 stelle nur klar, daß ein Nichtmitglied der Genossenschaft über die Rechte der Genossen hinausgehende Lieferrechte erhalten könne.

Es sei folgerichtig und stimme mit den Zielen der Marktorganisation überein, die Lieferrechte innerhalb der Grundquote auf alle Zuckerrübenlieferanten des Unternehmens unter Berücksichtigung von deren Lieferungen in einem vorausgehenden Wirtschaftsjahr aufzuteilen.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof vor, die zweite Frage wie folgt zu beantworten:

„Die in der ersten Frage genannte Verordnung ist dahin anzulegen, daß ein Mitgliedstaat berechtigt ist, nach objektiven Maßstäben eine Aufteilung der Grundquote eines Unternehmens auf dessen Genossen und andere traditionelle Lieferranten festzulegen, selbst wenn diese Aufteilung es mit sich bringt, daß die satzungsmäßigen Lieferrechte und Pflichten der Genossen nicht vollständig allein innerhalb der Grundquote erfolgen können."

III — Mündliche Verhandlung

Die Parteien des Ausgangsverfahrens, die dänische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 5. Dezember 1978 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der gleichen Sitzung vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 28. Juni 1978, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 30. Juni 1978, hat das Højesteret gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof zwei Fragen nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 741/75 des Rates vom 18. März 1975 zur Aufstellung besonderer Regeln für den Kauf von Zuckerrüben (ABl. 1975, L 74, S. 2) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Verordnung ist für ihre Auslegung im Zusammenhang der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker zu betrachten, so wie diese durch die Verordnung Nr. 1009/67 des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. 1967, Nr. 308, S. 1) und die später an deren Stelle getretene Verordnung Nr. 3330/74 des Rates vom 19. De-
3 zember 1974 (ABl. 1974, L 359, S. 1) errichtet worden ist. Diese Marktorganisation setzt Produktionsmengen für die Mitgliedstaaten fest, welche ihrerseits nach in der Verordnung festgelegten Maßstäben den Zuckerherstellern
4 Quoten zuteilen. Die den Zuckerherstellern zugeteilten Quoten bestehen aus einer Grundquote (der sogenannten A-Quote), welche den Bedürfnissen des Binnenmarkts entspricht, frei abgesetzt und gegebenenfalls den Interventionsstellen zum Interventionspreis angeboten werden kann, und weiter aus einem Zuschlag bis zu einer Höchstquote (der sogenannten B-Quote), welcher der

Grundquote erst nach Zahlung einer Produktionsabgabe gleichgestellt wird, während Zucker, der über die Höchstquote hinaus erzeugt wird, nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden darf und nach Drittländern ausgeführt werden muß.

5 In den Verordnungen wird vorausgesetzt, daß die Vorteile aus der Garantie, sowohl die Grundquote als auch die Höchstquote zu Mindestpreisen absetzen zu können, von den Zuckerherstellern an die Zuckerrübenerzeuger weitergegeben werden, während die Feststellung der Lieferbedingungen den Zuckerherstellern und den Zuckerrübenanbauern überlassen bleibt und es in Artikel 6 der Verordnung Nr. 3330/74 lediglich heißt, daß der Rat „auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit insbesondere in bezug auf die allgemeinen Bedingungen für Kauf, Lieferung, Abnahme und Bezahlung der Zuckerrüben Rahmenvorschriften [erläßt], mit denen die gemeinschaftlichen, regionalen oder örtlichen Branchenvereinbarungen sowie die Verträge zwischen Zuckerrübenverkäufern und Zuckerrübenkäufern in Ein-
6 klang stehen müssen." Diese Vorschrift ist identisch mit Artikel 6 der Verordnung Nr. 1009/67, aufgrund deren der Rat die Verordnung Nr. 206/68 vom 20. Februar 1968 über Rahmenvorschriften für die Verträge und Branchenvereinbarungen für den Kauf von Zuckerrüben (ABl. 1968, L 47, S. 1) erlassen
7 hat, die weiterhin in Kraft ist. Im übrigen bestimmt Artikel 30 der Verordnung Nr. 3330/74 — wie bereits früher Artikel 30 der Verordnung Nr. 1009/67 —, daß „in den Verträgen über die Lieferung von Zuckerrüben, die zur Zuckerherstellung verwendet werden, ... bei den Zuckerrüben ein Unterschied gemacht [wird], je nachdem, ob die Zuckermenge, die aus diesen Zukkerrüben hergestellt werden soll,

a) unter die Grundquote fällt,

b) die Grundquote überschreitet, ohne jedoch die Höchstquote zu überschreiten, oder

c) die Höchstquote überschreitet",

eine Unterscheidung, die sich selbstverständlich in den vereinbarten Kaufpreisen niederschlägt.

8 Die gemeinsame Marktorganisation sieht zwar allgemeine Regeln über den Ankauf und Verkauf von Zuckerrüben vor, die erwähnten Verträge und Vereinbarungen bleiben aber, vorbehaltlich der Einhaltung dieser Rahmenvorschriften, eindeutig weiterhin dem nationalen Vertragsrecht unterworfen, nach dem sie abgeschlossen worden sind.

9 Aus dem Vorlagebeschluß ergibt sich, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens (im folgenden: Sukkerfabriken) ein Genossenschaftsunternehmen ist, dessen Grundkapital von 7 Millionen DKR sich auf 8 750 Geschäftsanteile aufteilt und dessen Mitglieder verpflichtet sind, je Anteil jährlich 1 td. Land (0,56 ha) mit Rüben zu bestellen und die Ernte an die Fabrik zu liefern. Da
10 die Produktion der Genossenschaftsmitglieder den Bedarf von Sukkerfabriken Nykøbing nicht deckt, kauft diese gewöhnlich Zuckerrüben auch bei Anbauern, die nicht Genossen sind (im folgenden: Kontraktanbauer).

11 Da die Dänemark bei seinem Beitritt zur Gemeinschaft zugeteilte Produktionsmenge diejenigen Mengen überstieg, die vorher im Rahmen einer nationalen Regelung festgelegt worden waren, überstieg die Sukkerfabriken Nykøbing zugeteilte Grundquote die Mengen, die nach dem vorausgegangenen
12 nationalen System zu garantierten Preisen erzeugt werden konnten. Weil sich Sukkerfabriken Nykøbing und die Kontraktanbauer nicht darüber einigen konnten, welche Konsequenzen diese Erhöhung für die Festsetzung der innerhalb der Grundquote bei den Genossenschaftsmitgliedern einerseits und bei den Kontraktanbauern andererseits zu kaufenden Mengen haben sollte, sah sich die dänische Regierung veranlaßt, für eine Aufteilung zu sorgen.

13 Sie machte den Gemeinschaftsorganen Mitteilung von den aufgetretenen Schwierigkeiten, und der Rat erließ auf Vorschlag der Kommission die Verordnung Nr. 741/75, die in der Erwägung, daß es „vorkommen [kann], daß in bestimmten Fällen keine Einigung über die Aufteilung der zu liefernden Rübenmengen zustande kommt", und daß „in diesen Fällen ... der betreffende Mitgliedstaat besondere Regeln für die Aufteilung erlassen könnte [sollte]", in ihrem Artikel 1 bestimmt:

„Ist durch eine Branchenvereinbarung kein Einvernehmen darüber erzielt worden, wie die Zuckerrübenmengen, deren Abnahme der Hersteller vor der Aussaat für die Zuckerherstellung innerhalb der Grundquote anbietet, auf die Verkäufer aufgeteilt werden, so kann der betreffende Mitgliedstaat Regeln für die Aufteilung festlegen.

Diese Regeln können außerdem den traditionellen Zuckerrübenverkäufern einer Genossenschaft Lieferrechte verleihen, die die Rechte, die sich aus einer etwaigen Zugehörigkeit zu der besagten Genossenschaft ergeben, nicht vorsehen."

14 Nachdem das dänische Landwirtschaftsministerium mit Verordnung Nr. 300 vom 20. Juni 1975 über die Aufteilung der Anbaurechte im Rahmen der Grundquote zwischen den Mitgliedern von Sukkerfabriken Nykøbing und deren Kontraktanbauern eingegriffen hatte, rief Sukkerfabriken Nykøbing die dänischen Gerichte an mit der Bitte um Prüfung der Rechtmäßigkeit die-
15 ser Rechtsvorschriften. Im Rahmen dieses Rechtsstreits hat der Højesteret den Gerichtshof um Vorabentscheidung über folgende Fragen ersucht:

1. Ist es mit den EG-Verordnungen betreffend Zucker, insbesondere mit der Verordnung Nr. 741/75 des Rates vom 18. März 1975, vereinbar, daß ein Mitgliedstaat, wenn zwischen den Genossen einer als Genossenschaftsunternehmen organisierten Zuckerfabrik und anderen traditionellen Zukkerrübenverkäufern der Fabrik keine Einigung darüber zu erzielen ist, wie die Mengen, die innerhalb der Grundquote geliefert werden können, aufgeteilt werden, und auch keine diesbezügliche Branchenvereinbarung vorliegt, die Aufteilung festlegt, oder setzen die Verordnungen voraus, daß der Mitgliedstaat die Aufteilung nur festlegen kann, wenn noch andere Voraussetzungen erfüllt sind als diejenigen, die in den Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 741/75 des Rates und in Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung ausdrücklich genannt sind?

2. Vorausgesetzt, die Bedingungen für die Aufstellung von Regeln über die Aufteilung der Grundquote durch einen Mitgliedstaat seien im übrigen erfüllt und die Aufteilung erfolge nicht nach sachwidrigen Gesichtspunkten, ist es dann mit den EG-Verordnungen betreffend Zucker, insbesondere mit der Verordnung Nr. 741/75 des Rates, vereinbar, daß der Mitgliedstaat eine Aufteilung zwischen den Genossen und den anderen traditionellen Lieferanten des betreffenden Unternehmens festlegt, selbst wenn diese Aufteilung es mit sich bringt, daß die Rübenlieferungen, zu denen die Genossen nach der Satzung des Unternehmens verpflichtet und berechtigt sind, nicht vollständig allein innerhalb der Grundquote erfolgen können?

16 Die beiden Fragen sind gemeinsam zu prüfen.

17 Da sich, wie eben festgestellt, die gemeinsame Marktorganisation für Zucker auf die Beziehungen zwischen den Zuckerherstellern und den Zuckerrübenerzeugern erstreckt, gehört diese Materie, soweit sie in spezifischer Weise die Zuckerherstellung betrifft, ausschließlich in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, und die Mitgliedstaaten können insoweit nicht mehr einseitig von sich

18 aus tätig werden. Unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten, die sich beim Abschluß von Verträgen ergeben könnten, will die Verordnung Nr. 741/75 in den von ihr genannten und beschriebenen Fällen dieses zu Lasten der Mitgliedstaaten bestehende Regelungsverbot aufheben, mit der Folge, daß die Mitgliedstaaten vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts aus berechtigt sind, aufgrund eigener Zuständigkeit und nach Maßgabe ihrer eigenen Rechtsordnungen einzugreifen.

19 Sowohl die Überlegung in den — übrigens ungewöhnlich kurzen — Begründungserwägungen, der betreffende Mitgliedstaat solle selbst eingreifen können, als auch der Umstand, daß die Verordnung nicht als Änderung der Grundverordnung Nr. 3330/74, insbesondere von deren Artikel 6, oder der Verordnung Nr. 206/68 ergangen ist, sondern als eine ausschließlich auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützte Maßnahme, sprechen für die Auslegung, daß die Verordnung lediglich präzisieren soll, daß die gemeinsamen Marktorganisationen einem Eingreifen der Mitgliedstaaten in den bezeichneten Fällen
20 nicht entgegensteht. Für diese Auslegung spricht auch, daß die Verordnung Nr. 741/75 keinerlei Vorschrift darüber enthält, nach welchem Verfahren, in welcher Form und durch welche zuständigen Behörden ein solches Eingreifen zu erfolgen hat, während man solche Vorschriften erwarten müßte, wenn es darum ginge, die Vertragsfreiheit zu beschränken, welche in der Verordnung Nr. 206/68 hingegen sorgfältig respektiert worden ist.

21 Die Formulierung der Fragen scheint von der Vorstellung auszugehen, daß die Verordnung Nr. 741/75 eine Übertragung von Befugnissen auf die Mitgliedstaaten beinhalte, welche diese unter vom Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Voraussetzungen und nach dessen Formen ausüben müßten.
22 Zwar kann die Verordnung Nr. 741/75, wenn sie in den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zum Eingreifen gibt, diese nicht von der Einhaltung der Grundsätze und allgemeinen Vorschriften der gemeinsamen Agrarpolitik befreien, es bleibt aber dabei, daß diese Verordnung sich darauf beschränkt, eine einfache Erlaubnis im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht auszusprechen, und es dem jeweiligen Mitgliedstaat überläßt, die für ein Eingreifen erforderlichen Voraussetzungen und besonderen Formen vorzuschreiben.

23 Von diesem Standpunkt aus gesehen, erstreckt der zweite Absatz von Artikel 1 der Verordnung Nr. 741/75 die im Absatz 1 erteilte Erlaubnis lediglich auf die Fälle, in denen nicht die Aufteilung der „Zuckerrübenmengen ...

auf die Verkäufer" Schwierigkeiten macht, sondern in denen — wie im Ausgangsfall — diese Aufteilung unter Zuckerrübenverkäufern einerseits und Anbauern, die Mitglied eines genossenschaftlich organisierten Zuckerherstellers sind, andererseits vorzunehmen ist, ein Fall, welcher streng genommen nicht
24 unter Artikel 1 Absatz 1 fallen würde. Aus dem soeben zum Sinn dieser Verordnung Gesagten ergibt sich, daß der zweite Absatz nicht irgendwelche gemeinschaftlichen Regeln über die jeweilige Rechtstellung von freien Lieferanten einer Genossenschaft einerseits und von deren Mitgliedern andererseits aufstellen will, sondern in dem Sinne auszulegen ist, daß er die im Gemeinschaftsrecht begründeten Hindernisse beseitigt, welche es dem betroffenen Mitgliedstaat verbieten würden, im Rahmen seines eigenen Rechtssystems die Regeln aufzustellen und die Entscheidungen zu erlassen, die erforderlich sind, um in den von der genannten Verordnung erfaßten Fällen eine Aufteilung vornehmen zu können.

25 Nach alledem sind die vorgelegten Fragen dahin zu beantworten, daß Artikel 1 der Verordnung Nr. 741/75 des Rates vom 18. März 1975 zur Aufstellung besonderer Regeln für den Kauf von Zuckerrüben den Mitgliedstaaten angesichts möglicher Hindernisse wegen der Zuständigkeit der Gemeinschaft erlauben will, beim Vorliegen der Voraussetzungen des Artikels 1 der Verordnung in Übereinstimmung mit ihrem nationalen Recht eine Aufteilung der Rechte zur Lieferung von Zuckerrüben innerhalb der Grundquote des jeweils betroffenen Zuckerherstellers vorzunehmen.

Kosten

26 Die Auslagen der dänischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben ha-
27 ben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Højesteret am 28. Juni 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 1 der Verordnung Nr. 741/75 des Rates vom 18. März 1975 zur Aufstellung besonderer Regeln für den Kauf von Zuckerrüben will angesichts möglicher Hindernisse wegen der Zuständigkeit der Gemeinschaft den Mitgliedstaaten erlauben, beim Vorliegen der Voraussetzungen des Artikels 1 der Verordnung in Übereinstimmung mit ihrem nationalen Recht eine Aufteilung der Rechte zur Lieferung von Zuckerrüben innerhalb der Grundquote des jeweils betroffenen Zuckerherstellers vorzunehmen.

Kutscher Mertens De Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Januar 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 5. DEZEMBER 1978 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dieser Rechtssache liegen dem Gerichtshof sehr ausführliche und klare Urteile des Østre Landsret und des Højesteret sowie sorgfältige und gründliche Stellungnahmen der Parteien und der Kommission vor. Die dem Gerichtshof vom Højesteret vorgelegten Fragen sind in ihrem Kern einfach. Unter diesen Umständen kann ich keinen Sinn darin sehen, Sie um Vertagung zur Vorbereitung meiner Schlußanträge zu bitten, und will dies deshalb nicht tun.

1 — Aus dem Englischen übersetzt.