DOMSTOLENS DOM
AF 16. JANUAR 1979 [1]

Sukkerfabriken Nykøbing Limiteret mod Landbrugsministeriet (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Højesteret)

Sag 151/78

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — sukker — retsforhold mellem sukkerfabrikanter og sukkerroeavlere — ordning — Fællesskabets enekompetence — medlemsstaternes indgreb — forbud — undtagelse i henhold til en fællesskabsforordning

(Rådets forordning nr. 741/75, art. 1)

Da den fælles markedsordning for sukker også omfatter retsforholdet mellem sukkerfabrikanterne og sukkerroeavlerne, følger det heraf, at dette område i det omfang, det særligt angår sukkerproduktionen, udelukkende henhører under Fællesskabets kompetence, hvorfor medlemsstaterne ikke længere ensidigt kan gribe ind i det. Under denne synsvinkel har forordning nr. 741/75, af hensyn til eventuelle vanskeligheder ved indgåelse af brancheaftaler om vilkårene for levering af roer, det formål at ophæve ovennævnte forbud for medlemsstaterne i de af forordningen omfattede og beskrevne tilfælde, således at medlemsstaterne i fællesskabsretlig henseende er bemyndiget til at gribe ind i medfør af deres egen kompetence og ifølge de regler, som nærmere gælder i deres egne retssystemer.

I sag 151/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Højesteret er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

SUKKERFABRIKEN NYKØBING LIMITERET

og

LANDBRUGSMINISTERIET,

1 — Processprog: Dansk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 741/75 af 18. marts 1975 om særlige regler for køb af sukkerroer (EFT L 74, 1975, s. 2),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, som er indgivet i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

a) Den fælles markedsordning for sukker

I medfør af artikel 24 i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359, 1974, s. 1) om den fælles markedsordning for sukker har hver medlemsstat fået tildelt en bestemt basismængde.

Basismængden fordeles af medlemsstaterne mellem de sukkerproducerende virksomheder under hensyntagen til deres gennemsnitsproduktion i årene fra 1968/1969 til 1972/1973.

I medfør af artikel 24 får virksomhederne tildelt en basiskvote, den såkaldte A-kvote. Produktionen inden for A-kvoten må virksomhederne sælge på fællesmarkedet, hvorved de har fordel af interventionsprisen.

I medfør af artikel 25 kan enhver virksomhed efter ansøgning desuden tildeles en maksimalkvote — B-kvoten — som er lig med dens A-kvote multipliceret med en koefficient. Virksomheden kan også sælge det inden for disse grænser producerede sukker på fællesmarkedet på

samme betingelser, men belastes med en afgift, der maksimalt kan fastsættes til 30 % af interventionsprisen [1].

Det sukker, som virksomheden producerer ud over sin maksimalkvote, og som benævnes C-sukker, skal afsættes på verdensmarkedet, og til denne eksport ydes der ikke restitution (artikel 26).

For at sikre, at denne prisdifferentiering også får virkning på produktionen af sukkerroer, fastsætter Rådet minimumspriser for sukkerroer. Dyrkningen af sukkerroerne sker i henhold til kontrakter indgået før såningen. Fastsættelsen af leveringsbetingelserne er overladt til sukkerfabrikanterne og sukkerdyrkerne. Ved Rådets forordning nr. 206/68 (EFT 1968 (I), s. 19; org.ref. JO L 47, 1968, s. 1) er der alene fastsat rammebestemmelser for kontrakter og brancheaftaler vedrørende køb af sukkerroer. Forordningen bestemmer bl.a., at leveringskontrakten skal være affattet skriftligt, at den skal angå en bestemt mængde samt angive købsprisen, sukkerindholdet m.v.

Fordelingen af en virksomheds kvote mellem roeavlerne havde ikke givet anledning til problemer, før den danske delegation under drøftelserne af den nye grundforordning (forordning nr. 3330/74) anmodede om regler til løsning af konflikter mellem en virksomheds roeavlere. Efter forhandling med den danske regering fremsatte Kommissionen forslag til en speciel rådsforordning på basis af EØF-traktatens artikel 43. Dette forslag blev uændret vedtaget af Rådet som forordning nr. 741/75 (EFT L 74, 1975, s. 2).

Forordningen artikel 1 lyder således:

»Når der ikke er truffet aftale i form af brancheaftaler om fordelingen mellem sælgerne af de mængder sukkerroer, som fabrikanten inden udsåningen tilbyder at købe til fremstilling af sukker inden for grænserne af basiskvotaen, kan den pågældende medlemsstat fastsætte regler for fordelingen.

Disse regler kan desuden tillægge traditionelle sælgere af sukkerroer til en kooperativ sammenslutning leveringsrettigheder, der ikke er omfattet af de rettigheder, der stiftes gennem et eventuelt tilhørsforhold til nævnte sammenslutning.«

b) De faktiske omstændigheder

Allerede før Danmarks tilslutning til EØF var der etableret en national markedsordning for sukker. Produktion og raffinering af sukker var forbeholdt to virksomheder, dels A/S De Danske Sukkerfabrikker, dels Sukkerfabriken Nykøbing, sagsøger i hovedsagen (herefter benævnt sagsøger).

Den sidstnævnte sukkerfabrik er organiseret som et andelsforetagende, men modtager traditionelt roer dels fra andelshavere, dels fra kontraktavlere. Selskabet har en grundkapital på 7 millioner KR, fordelt på 8 750 andele à 800 KR. Andelene er omsættelige og handles til priser langt over pålydende. Hver andelshaver har pligt til årligt at dyrke 1 td. land (0,56 ha.) med sukkerroer og levere de høstede roer til fabrikken. Efter indførelsen af den statslige regulering forbeholdtes andelshaverne en dyrkningsret på 8 750 td. land, svarende til 1 td. land pr. andel. Kontraktavlerne, som er organiseret i en faglig forening, fik ret til at

1 — I produktionsårene 1974/1975 og 1975/1976 opkrævedes ingen afgift for denne produktion.

levere roer i et omfang, som fabrikkens produktionskvote gav mulighed for.

Efter tiltrædelsen til Fællesskabet fik Danmark tildelt en basiskvote på 290 000 tons hvidt sukker, hvilket nogenlunde svarede til gennemsnittet af de forudgående fem års sukkerproduktion.

For produktionsåret 1973/1974 androg den basiskvote (den såkaldte A-kvote), som blev tildelt Sukkerfabriken Nykøbing, 38 947 tons hvidt sukker, svarende til 43 400 tons polsukker. Sukkerfabriken tildelte andelshaverne en dyrkningsret på 4 167 kg A-polsukker pr. td. land, mens kontraktavlerne pr. td. land fik ret til dyrkning af 2 000 kg polsukker på A-roevilkår. For produktionsåret 1974/1975 blev Sukkerfabriken Nykøbings samlede kvote af A-sukker forbeholdt andelshaverne, hvilket medførte, at der tildeltes dem ca. 5 000 kg polsukker pr. andel.

Ved Rådets forordning nr. 3330/74 blev Danmarks basismængde af hvidt sukker for perioden 1975/1976-1979/1980 forhøjet til 328 000 tons om året. Sukkerfabriken Nykøbings andelshavere blev enige om at forbeholde 40 % af kvoteudvidelsen for nye roedyrkere. I øvrigt stillede de krav om forlods at få tillagt 4 167 kg polsukker pr. andel inden for basiskvoten, svarende til det gennemsnitlige udbytte pr. td. land i toårs-perioden 1970/1971-1971/1972. Kontraktavlerne ville efter deres endelige standpunkt kun acceptere en forlods dyrkningsret for andelshaverne på 4 032 kg polsukker pr. andel, svarende til gennemsnitsudbyttet pr. td. land i femårs-perioden 1969/1970-1973/1974.

Efter at landbrugsministeriet forgæves havde søgt at mægle forlig mellem parterne, blev det ved ministeriets bekendtgørelse nr. 300 af 20. juni 1975 pålagt Sukkerfabriken Nykøbing i produktionsårene 1976/1977-1979/1980 at fordele basiskvoten således, at andelshavernes forlods tildeling ikke måtte overstige 4 053 kg polsukker pr. andel, svarende til det gennemsnitlige udbytte pr. td. land i perioden 1970/1971-1973/1974.

Den 9. juli 1975 anlagde Sukkerfabriken Nykøbing sag mod landbrugsministeriet med påstand om, at ministeriets fastsættelse af andelshavernes forlods dyrkningsret var ugyldig. Efter at landbrugsministeriet var blevet frifundet ved Østre Landsrets dom af 4. juli 1977, indankede Sukkerfabriken dommen for Højesteret med gentagelse af de for Landsretten nedlagte påstande. Sukkerfabriken gør bl.a. gældende, at Rådets forordning nr. 741/75 ikke giver ministeriet hjemmel til at regulere fordelingen mellem de to dyrkergrupper, medmindre fabrikken gør sig skyldig i et misbrug af andelshavernes fortrinsstilling. Det bestrides, at der foreligger misbrug i det omfang andelshavernes fortrinsret på fuldt forsvarligt grundlag er fastsat til 4 167 kg polsukker pr. td. land. Landbrugsministeriet gør på den anden side gældende, at ovennævnte forordning nr. 741/75 giver ministeriet hjemmel til at regulere de traditionelle roedyrkeres leveringsrettigheder inden for basiskvoten, selv om andelshavernes leveringsrettigheder i forhold til Sukkerfabriken herefter ikke kan opfyldes fuldt ud inden for basiskvoten.

Ved beslutning af 28. juni 1978, registreret på Domstolens justitskontor den 30. juni 1978, har Højesteret i medfør af

EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

1. Er det i overensstemmelse med EF-forordningerne vedrørende sukker, herunder især rådsforordning nr. 741/75 af 18. marts 1975, at medlemsstaten, når der ikke kan opnås enighed mellem andelshaverne i en som kooperativ virksomhed organiseret sukkerfabrik og andre traditionelle sælgere af sukkerroer til fabriken om fordelingen af de mængder, der kan leveres inden for fabrikens basiskvote, og der ikke foreligger brancheaftaler herom, fastsætter fordelingen, eller forudsætter forordningerne, at medlemsstaten kun kan fastsætte fordelingen, såfremt der også er opfyldt andre betingelser end de i indledningen til rådsforordning nr. 741/75 og i denne forordnings art. 1. stk. 1 udtrykkeligt angivne?
2. Forudsat at betingelserne for, at medlemsstaten kan fastsætte regler om fordelingen af basiskvoten, i øvrigt er opfyldt, og at fordelingen ikke sker på usagligt grundlag, er det da i overensstemmelse med EF-forordningerne vedrørende sukker, herunder især rådsforordning nr. 741/75, at medlemsstaten kan fastsætte en fordeling mellem andelshavere og andre traditionelle leverandører til den pågældende virksomhed, selv om denne fordeling indebærer, at de roeleverancer, som andelshaverne i kraft af virksomhedens vedtægter er forpligtet og berettiget til at levere til fabrikken, ikke fuldt ud kan opfyldes inden for basiskvoten alene?

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skiftlige indlæg af sagsøgeren, Sukkerfabriken Nykøbing, repræsenteret af højesteretssagfører Bent Jacobsen, København, af den danske regering, repræsenteret af sin befuldmægtigede Per Lachmann og af højesteretssagfører Thomas Christensen, bistået af Knud Aavang Jensen og advokat Georg Lett, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Richard Wainwright som befuldmægtiget, bistået af Bjarne Hoff-Nielsen, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

1. Vedrørende det første spørgsmål

a) Sagsøgerne, *Sukkerfabriken Nykøbing*, er af den opfattelse, at det første spørgsmål udelukkende skal afgøres efter dansk ret.

For Østre Landsret har Sukkerfabriken gjort gældende, at når der som af den hævdet for andelshaverne består en fortrinsret til dyrkning inden for basiskvoten, må udgangspunktet være, at Sukkerfabriken fastsætter andelshavernes dyrkningsret. Landbrugsministeriet kan tilsidesætte denne fastsættelse, hvis den går ud over, hvad der svarer til andelshavernes fortrinsret rigtigt forstået og udregnet.

Dette standpunkt skal forstås således, at ministeriets adgang til, på grundlag af forordning nr. 741/75, at reducere andelshavernes fortrinsdyrkning er afhængig af, om der fra andelshaverne eller Sukkerfabriken foreligger et misbrug af andelshavernes magtstilling.

Det er rigtigheden af dette standpunkt, der søges belyst ved det første spørgsmål.

Det er Sukkerfabrikens opfattelse, at dette spørgsmål er et rent dansk, nationalt anliggende. For det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at spørgsmålet henhører under EF-retten, foreslår sagsøgerne, at anden del af det alternativ, som opstilles i første spørgsmål, besvares bekræftende.

b) Den danske regering har vedrørende det første spørgsmål anført, at Rådets forordning nr. 741/75 som betingelse for, at medlemsstaten kan fastsætte fordelingen mellem sælgerne af sukkerroer, blot kræver, at der ikke kan opnås enighed mellem andelshaverne og kontraktavlerne.

Hvis betingelserne er opfyldt, kan ministeriet derfor gribe ind og fastsætte fordelingen, hvilket skal ske i henhold til de almindelige forvaltningsretlige regler. Denne opfattelse støttes på bestemmelsens helt klare ordlyd.

Problemet er dybest set, hvem der har kompetence til at fastsætte fordelingen i et tilfælde af uenighed mellem andelshaverne og kontraktavlerne. Den opfattelse, som forfægtes af Sukkerfabriken, strider mod tekst og præambel i forordning nr. 741/75, hvorefter det er medlemsstaten, der fastsætter fordelingen, når der ikke kan opnås enighed. For det andet ville en sådan ordning gøre andelshaverne til dommere i egen sag.

I øvrigt ville denne opfattelse stride mod det tilsigtede formål, som er, at produktionen efterhånden koncentreres hos de mest effektive avlere. Incitamentet til at rationalisere produktionen ville falde bort, hvis en kreds af avlere kunne forbeholde sig særlige rettigheder til den mest lønsomme produktion. Dette ville være vanskeligt at forhindre, såfremt landbrugsministeriets kompetence alene var af *efterfølgende* og kontrollerende art.

Efter den danske regerings opfattelse må det første spørgsmål besvares på følgende måde:

»Det er i overensstemmelse med EF-forordningerne vedrørende sukker, herunder rådsforordning nr. 741/75 af 18. marts 1975, at medlemsstaten, når der ikke kan opnås enighed mellem andelshaverne i en som kooperativ virksomhed organiseret sukkerfabrik og andre traditionelle sælgere af sukkerroer til fabrikken om fordelingen af de mængder, der kan leveres inden for fabrikkens basiskvote, og der ikke foreligger brancheaftaler herom, fastsætter fordelingen.«

c) Det er *Kommissionens* opfattelse, at hvad angår anvendelsesbetingelserne, er ordlyden af forordning nr. 741/75 ganske klar. Såvel i betragtningen som i artikel 1, stk. 1 er den afgørende og eneste betingelse for at foretage en fordeling, at der ikke er truffet nogen brancheaftale om roeleveringerne til fremstilling af sukker for en virksomheds basiskvote.

Formålet med forordningen er at undgå, at en konflikt om fordelingen af leveringsrettighederne resulterer i et produktionsstop. Dette formål ville ikke kunne opnås, hvis man begrænsede medlemsstaternes adgang til at gribe ind til de tilfælde, hvor der som årsag til den manglende brancheaftale kunne konstateres et misbrug af en fortrinsstilling.

Kommissionen har foreslået Domstolen, at det første spørgsmål besvares således:

»Rådets forordning nr. 741/75/EØF af 18. marts 1975 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan fastsætte regler om fordelingen mellem andelshavere i en

som kooperativ organiseret sukkervirksomhed og kontraktavlere af de mængder sukkerroer, der kan leveres inden for virksomhedens basiskvote, såfremt der ikke foreligger nogen brancheaftale herom, og uden at yderligere betingelser skal være opfyldt.«

2. *Vedrørende det andet spørgsmål*

a) *Sukkerfabriken Nykøbing* har gjort gældende, at landbrugsministeriet urigtigt er gået ud fra, at Rådets forordning nr. 741/75 har ophævet de rettigheder, som efter Sukkerfabrikens bestemte opfattelse efter danske regler tilkommer Sukkerfabrikens andelshavere.

Tvisten mellem Sukkerfabriken og landbrugsministeriet har sit udgangspunkt i landbrugsministeriets skrivelse af 24. februar 1975, hvor ministeriet anfører, at avlernes basiskvote principielt bør fordeles uden diskrimination mellem de hidtidige leverandører, således som det er sket inden for A/S De Danske Sukkerfabrikker. Sidstnævnte virksomhed har ikke andelshavere men oparbejder alene roer, dyrket på kontrakt.

Den ved landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 300 af 20. juni 1975 foretagne fordeling af basiskvoten bygger klart på det samme retlige udgangspunkt, nemlig at den fælles markedsordning for sukker — specielt forordning nr. 741/75 — ophævede andelshavernes fortrinsrettigheder. Under sagen for Østre Landsret modificerede landbrugsministeriet sit standpunkt. Ifølge sagsøgerne mener ministeriet nu, at der også i denne sag kan være fortrinsrettigheder for andelshaverne, men det tilføjes, at disse andelsrettigheder kan begrænses af landbrugsministeriet.

Det er Sukkerfabrikens standpunkt, at artikel 1, stk. 2 i forordning nr. 741/75 skal forstås således, at ved en medlemsstats fastsættelse af regler for fordelingen af roedyrkning ved en kooperativ sammenslutning, skal medlemsstaten fuldt ud respektere de rettigheder, der efter de nationale regler måtte være stiftet ved tilhørsforholdet til den kooperative sammenslutning.

Ifølge Sukkerfabriken forudsætter det andet spørgsmål, at andelshaverne har en fortrinsret, og at denne principielt er opretholdt ved forordning nr. 741/75. Spørgsmålet skal klarlægge, om fortrinsretten ifølge forordningen vil kunne anses opretholdt ved tildeling af et reduceret kvantum A-roer, der suppleres med et kvantum B-roer og C-roer, således at andelshavernes dyrkningsret anses opfyldt med summen af disse tre kategorier af roer.

Forordning nr. 741/75 angiver udtrykkeligt, at den alene vedrører køb af sukkerroer til fremstilling af sukker inden for grænserne af basiskvoten. Det samme gælder de fortrinsrettigheder, der omtales i artikel 1, stk. 2. Disse fortrinsrettigheder bygger på den nationale retstilstand, og forordningen synes ikke at have taget stilling til indholdet eller karakteren af sådanne fortrinsrettigheder.

Sukkerfabrikens konklusion er, at det andet spørgsmål må besvares benægtende.

b) Ifølge *den danske regering* vedrører spørgsmål 2 fortolkningen af artikel 1, stk. 2 i forordning nr. 741/75.

Teksten i den danske udgave er måske ikke helt entydig. Teoretisk kan man forestille sig to læsemåder.

Enten kan bestemmelsen forstås således, at landbrugsministeriets fordeling skal respektere de rettigheder til levering til fabrikken, som andelshaverne i forhold til fabrikken har i kraft af fabrikkens vedtægter.

Eller bestemmelsen kan læses således, at sukkerroedyrkerne kan tillægges leveringsret til en kooperativ sammenslutning, selv om de ikke har en sådan ret i kraft af medlemsret til foretagendet *i forvejen.*

Sukkerfabriken Nykøbings standpunkt må bygge på den første læsemåde. I modsætning hertil er det den danske regerings opfattelse, at den anden af de nævnte læsemåder må lægges til grund, således at landbrugsministeriet ved fastsættelse af fordelingen af basiskvoten mellem de forskellige avlere ikke er bundet af de interne forhold i virksomheden. Den danske regering henviser også til versionerne på de andre sprog af den pågældende forordning og til Domstolens retspraksis (sag 30/77, Regina mod Bouchereau, Sml. 1977, s. 1999, præmis 14).

Formålet med den fælles landbrugspolitik er bl.a. at forøge landbrugets produktivitet. Muligheden for tilpasning af produktionen på de mest effektive avlere forspildes imidlertid, såfremt medlemmerne af et kooperativ kan få tilgodeset deres produktionsrettigheder forlods inden for basiskvoten.

Landbrugsministeriets fortolkning understøttes også af bestemmelsens forhistorie. Allerede under forberedelsen i EF af Rådets forordning nr. 3330/74 var der i juni 1973 fra dansk side peget på de problemer, der kunne opstå ved fordelingen af en virksomheds kvote i tilfælde af uenighed mellem de forskellige avlergrupper. I november 1974 havde Danmark fremlagt forslag til en regel herom. Dette resulterede i Rådets forordning nr. 741/75.

Landbrugsministeriets hensigt var at sikre de traditionelle leverandører, herunder kontraktavlerne, en passende andel af *basiskvoten.* Der var således klart tale om et ønske fra ministeriets side om at tilvejebringe hjemmel til at gennemføre en ligestilling mellem andelshaverne og kontraktavlerne.

Ifølge den danske regering kan en sådan ligestilling kun opnås, når minsteriet ikke er begrænset af privatretlige forrettigheder for andelshaverne.

Den danske regering har sammenfattende foreslået, at det andet spørgsmål må besvares bekræftende.

c) *Kommissionen* har anført, at i henhold til artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 741/75 kan medlemsstaterne fastsætte regler for fordelingen af leveringsrettighederne til en virksomheds basiskvote. Der gøres efter formuleringen ingen begrænsning i medlemsstaternes kompetence.

Artikel 1, stk. 2 tydeliggør blot, at en ikke-anpartshaver i et kooperativ kan tillægges leveringsrettigheder, som ikke er omfattet af anpartshavernes rettigheder.

Det er konsekvent og i overensstemmelse med formålene med markedsordningen at fordele leveringsrettighederne til basiskvoten mellem alle virksomhedens sukkerroeleverandører under hensyn til deres leveringer i et forudgående produktionsår.

Kommissionen har foreslået, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål således:

»Den i foregående spørgsmål nævnte forordning skal fortolkes således, at en medlemsstat er berettiget til efter objektive kriterier at fastsætte en fordeling af en virksomheds basiskvote mellem denne virksomheds andelshavere og traditionelle leverandører, selv om denne fordeling indebærer, at andelshavernes selskabsretlige leveringsrettigheder og leveringsforpligtelser ikke fuldt ud kan opfyldes inden for virksomhedens basiskvote alene.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 5. december 1978 er der afgivet mundtlige indlæg af parterne i hovedsagen, af den danske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i samme retsmøde.

Præmisser

1 Ved beslutning af 28. juni 1978, indgået til Domstolen den 30. i samme måned, har Højesteret i medfør af traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 741/75 af 18. marts 1975 om særlige regler for køb af sukkerroer (EFT L 74, s. 2)

2 Med henblik på fortolkningen af denne forordning er det nødvendigt, at den undersøges i sammenhæng med den fælles markedsordning for sukker, således som denne blev oprettet ved Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 om den fælles markedsordning for sukker (EFT 1967, s. 281; org.ref. JO 308, s. 1), der senere er afløst af Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359, s. 1);

3 i denne markedsordning fastsættes de sukkermængder, som hver enkelt medlemsstat må producere, mens medlemsstaten selv tildeler sukkerfabrikanterne kvoter efter kriterier, der er fastsat i forordningen;

4 de kvoter, der tildeles fabrikanterne, omfatter dels en basiskvote — A-kvoten — der svarer til behovene på det indre marked og kan afsættes frit, eventuelt tilbydes interventionsorganerne til interventionsprisen, dels en supplerende mængde indtil en maksimalkvote — B-kvoten — som dog først ligestilles

med sukkeret fra basiskvoten efter betaling af en produktionsafgift, mens sukker produceret ud over maksimalkvoten ikke kan afsættes på det indre marked, men skal eksporteres til tredjelande;

5 i forordningerne forudsættes det, at de fordele, som følger af, at både basiskvote og maksimalkvote kan afsættes til en garanteret mindstepris, videreledes af sukkerfabrikanterne til sukkerroeavlerne, medens fastsættelsen af leveringsbetingelserne er overladt til fabrikanterne og avlerne, idet forordning nr. 3330/74 i artikel 6 kun bestemmer, at »Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, navnlig med hensyn til almindelige betingelser for køb, levering, aftagning og betaling af sukkerroer, [vedtager] sådanne rammebestemmelser, som brancheaftaler på fællesskabs-, regionalt eller lokalt plan såvel som kontrakter indgået mellem sælgere og købere af sukkerroer skal være i overensstemmelse med«;

6 denne bestemmelse er identisk med artikel 6 i forordning nr. 1009/67, i medfør af hvilken Rådet vedtog forordning nr. 206/68 af 20. februar 1968 om fastsættelse af rammebestemmelser for kontrakter og brancheaftaler vedrørende køb af sukkerroer (EFT 1968 I, s. 19; org.ref. JO L 47, s. 1), der stadig er i kraft;

7 på samme måde som i artikel 30 i forordning nr. 1009/67 bestemmes det også i artikel 30 i forordning nr. 3330/74, at »i kontrakterne om levering af sukkerroer bestemt til sukkerfremstilling skelnes der mellem sukkerroerne alt efter, om den mængde sukker der skal fremstilles af disse sukkerroer:

a) omfattes af basiskvoten,

b) overstiger basiskvoten uden dog at overstige maksimalkvoten,

c) overstiger maksimalkvoten«,

hvilken sondring naturligvis har indflydelse på, hvilken købspris der aftales;

8 selv om den fælles markedsordning indeholder generelle regler for salg og køb af sukkerroer, fremgår det imidlertid klart af den, at de omtalte aftaler og kontrakter, medmindre andet følger af de generelle regler, stadig er omfattet af de nationale kontraktretlige regler, i henhold til hvilke de er indgået.

9 Det fremgår af forelæggelsesbeslutningen, at sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt Sukkerfabriken) er organiseret som et andelsforetagende med en grundkapital på 7 millioner KR fordelt på 8 750 andele, idet hver andelshaver har pligt til årligt at dyrke 1 td. land (0,56 hektar) roer og levere høsten til fabrikken;

10 da andelshavernes produktion ikke kan dække Sukkerfabrikens behov, køber den sædvanligvis også sukkerroer hos avlere, der ikke er andelshavere (herefter benævnt kontraktavlere);

11 da den produktionsmængde, Danmark fik tildelt efter sin tiltrædelse af Fællesskabet, oversteg de mængder, som hidtil var blevet fastsat efter national lovgivning, oversteg Sukkerfabrikens basiskvote følgelig de mængder, der under den tidligere nationale ordning kunne produceres til garanterede priser;

12 da Sukkerfabriken og kontraktavlerne ikke kunne blive enige om de konsekvenser, som forhøjelsen skulle have for fastsættelsen af roemængderne inden for den basiskvote, der skulle købes hos henholdsvis andelshaverne og kontraktavlerne, skønnede den danske regering det nødvendigt at gribe ind med henblik på en fordeling;

13 den gav fællesskabsinstitutionerne meddelelse om de opståede vanskeligheder, og følgelig vedtog Rådet på forslag fra Kommissionen forordning nr. 741/75, som — ud fra følgende betragtninger: »I visse tilfælde kan det ske, at der ikke kan opnås enighed om fordeling af de roemængder, som skal leveres; i disse tilfælde bør den pågældende medlemsstat selv kunne træffe særlige forholdsregler« — i artikel 1 bestemmer:

»Når der ikke er truffet aftale i form af brancheaftaler om fordelingen mellem sælgerne af de mængder sukkerroer, som fabrikanten inden udsåningen tilbyder at købe til fremstilling af sukker inden for grænserne af basiskvoten, kan den pågældende medlemsstat fastsætte regler for fordelingen.

Disse regler kan desuden tillægge traditionelle sælgere af sukkerroer til en kooperativ sammenslutning leveringsrettigheder, der ikke er omfattet af de rettigheder, der stiftes gennem et eventuelt tilhørsforhold til nævnte sammenslutning«;

14 efter at det danske landbrugsministerium havde grebet ind ved bekendtgørelse nr. 300 af 20. juni 1975 om fordeling af produktionsrettighederne inden for basiskvoten mellem Sukkerfabrikens andelshavere og kontraktavlere, anlagde Sukkerfabriken sag i Danmark med henblik på en prøvelse af bekendtgørelsens lovlighed;

15 under denne tvist har Højesteret anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

A. Er det i overensstemmelse med EF-forordningerne vedrørende sukker, herunder især rådsforordning nr. 741/75 af 18. marts 1975, at medlemsstaten, når der ikke kan opnås enighed mellem andelshaverne i en som kooperativ virksomhed organiseret sukkerfabrik og andre traditionelle sælgere af sukkerroer til fabrikken om fordelingen af de mængder, der kan leveres inden for fabrikkens basiskvote, og der ikke foreligger brancheaftaler herom, fastsætter fordelingen, eller forudsætter forordningerne, at medlemsstaten kun kan fastsætte fordelingen, såfremt der også er opfyldt andre betingelser end de i indledningen til rådsforordning nr. 741/75 og i denne forordnings artikel 1, stk. 1 udtrykkeligt angivne?

B. Forudsat at betingelserne for, at medlemsstaten kan fastsætte regler for fordelingen af basiskvoten, i øvrigt er opfyldt, og at fordelingen ikke sker på usagligt grundlag, er det da i overensstemmelse med EF-forordningerne vedrørende sukker, herunder især rådsforordning nr. 741/75, at medlemsstaten kan fastsætte en fordeling mellem andelshaverne og andre traditionelle leverandører til den pågældende virksomhed, selv om denne fordeling indebærer, at de roeleverancer, som andelshaverne i kraft af virksomhedens vedtægter er forpligtet og berettiget til at levere til fabrikken, ikke fuldt ud kan opfyldes inden for basiskvoten alene?

16 Disse to spørgsmål vil være at gennemgå under ét.

17 Da den fælles markedsordning for sukker som netop påpeget også omfatter retsforholdet mellem sukkerfabrikanterne og sukkerroeavlerne, følger det heraf, at dette område i det omfang, det særligt angår sukkerproduktionen, udelukkende henhører under Fællesskabets kompetence, hvorfor medlemsstaterne ikke længere ensidigt kan gribe ind i det;

18 af hensyn til eventuelle vanskeligheder ved aftalernes indgåelse har forordning nr. 741/75 det klare formål at ophæve ovennævnte forbud for medlemsstaterne i de af forordningen omfattede og beskrevne tilfælde, således at medlemsstaterne herefter i fællesskabsretlig henseende er bemyndiget til at gribe ind i medfør af deres egen komptence og ifølge de regler, som nærmere gælder i deres egne retssystemer;

19 både den — i øvrigt usædvanligt korte — betragtning i forordningens begrundelse, hvorefter den pågældende medlemsstat selv skal kunne gribe ind, såvel som den omstændighed, at forordningen ikke blev udstedt som en ændring af basisforordningen nr. 3330/74, navnlig artikel 6, eller af forordning nr. 206/68, men som en foranstaltning med hjemmel udelukkende i traktatens artikel 43, taler for den fortolkning, at forordningen kun har det formål at præcisere, at den fælles markedsordning ikke er til hinder for, at medlemsstaterne griber ind i det omhandlede tilfælde;

20 en sådan fortolkning bekræftes af, at der i forordning nr. 741/75 ikke er fastsat nærmere bestemmelser om fremgangsmåden ved et sådant indgreb, dettes form eller de kompetente myndigheder, bestemmelser der måtte påregnes, såfremt der var tale om at begrænse kontraheringsfriheden, og som modsætningsvis omhyggeligt respekteres i forordning nr. 206/68.

21 Til grund for spørgsmålenes formulering synes at ligge en antagelse af, at forordning nr. 741/75 indeholder en til medlemsstaterne rettet delegation af kompetence, som skal udøves på de betingelser og i de former, som foreskrives af fællesskabsretten;

22 selv om det er korrekt, at det ikke kan antages, at forordning nr. 741/75 ved at sætte medlemsstaterne i stand til selv at gribe ind, har fritaget disse for at overholde de principper og generelle regler, som regulerer den fælles landbrugspolitik, står det dog fast, at den kun indeholder en simpel tilladelse i medfør af fællesskabsretten og overlader det til den pågældende medlemsstat at fastsætte de efter dens egne retsregler særlige betingelser og former, som er nødvendige for at kunne gribe ind.

23 Under denne synsvinkel fremstår stykke 2 i artikel 1 i forordning nr. 741/75 som en blot og bar udvidelse af tilladelsen i medfør af stykke 1 til de tilfælde, hvor vanskelighederne ikke vedrører fordelingen »mellem sælgerne af de

mængder sukkerroer . . .«, men fordelingen — på den måde som ligger til grund for tvisten i hovedsagen — mellem på den ene side sælgerne af sukkerroer og på den anden side avlere, der er medlemmer af et kooperativt foretagende, der også er sukkerfabrikanten, hvilke tilfælde ikke omfattes af artiklens stk. 1, læst bogstaveligt;

24 det fremgår af det netop anførte vedrørende forordningens betydning, at det ved nævnte stykke 2 ikke tilsigtes at indføre nogen fællesskabsregel vedrørende retsstillingen henholdsvis for de sælgere, som ikke er medlemmer af en kooperativ sammenslutning, og for sammenslutningens medlemmer, men at bestemmelsen skal fortolkes som en ophævelse af den fællesskabsretlige hindring for, at den pågældende medlemsstat efter forskrifterne i sit eget retssystem vedtager de regler og beslutninger, som er nødvendige for at kunne foretage en fordeling i det af forordningen omfattede tilfælde.

25 Det fremgår af det anførte, at de forelagte spørgsmål skal besvares således, at artikel 1 i Rådets forordning nr. 741/75 af 18. marts 1975 om særlige regler for køb af sukkerroer (EFT L 74, s. 2) går ud på at tillade medlemsstaterne, uanset de hindringer, der kunne følge af Fællesskabets kompetence, at de i overensstemmelse med deres egen nationale ret foretager en fordeling af rettighederne til levering af sukkerroer inden for grænserne af den pågældende sukkerfabrikants basiskvote, når betingelsen i forordningens artikel 1 er opfyldt.

Vedrørende sagsomkostningerne

26 De udgifter, der er afholdt af den danske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der begge har afgivet indlæg ved Domstolen, kan ikke godtgøres;

27 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Højesteret den 28. juni 1978, for ret:

Artikel 1 i Rådets forordning nr. 741/75 af 18. marts 1975 om særlige regler for køb af sukkerroer (EFT L 74, s. 2) går ud på at tillade medlemsstaterne, uanset de hindringer, der kunne følge af Fællesskabets kompetence, at de i overensstemmelse med deres egen nationale ret foretager en fordeling af rettighederne til levering af sukkerroer inden for grænserne af den pågældende sukkerfabrikants basiskvote, når betingelsen i forordningens artikel 1 er opfyldt.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. januar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 5. DECEMBER 1978 [1]

Høje Ret.

I denne sag foreligger der for Domstolen meget fyldestgørende og klare afgørelser fra Østre Landsret og Højesteret, og sagen har yderligere den fordel, at parterne og Kommissionen har argumenteret dybtgående og omhyggeligt. Højesterets spørgsmål til Domstolen er i grunden enkle. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at noget ville blive opnået ved, at jeg anmodede Domstolen om at udsætte sagen, mens jeg overvejer mit forslag til afgørelse, og jeg mener heller ikke, at det vil være rigtigt af mig at fremsætte en sådan anmodning.

1 — Oversat fra engelsk.