ARREST VAN HET HOF
VAN 16 JANUARI 1979 [1]

Sukkerfabriken Nykøbing Limiteret tegen Ministerie van Landbouw (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Højesteret)

Zaak 151/78

Samenvatting

Landbouw — Gemeenschappelijke ordening der markten — Suiker — Betrekkingen tussen suikerfabrikanten en producenten van suikerbieten — Regeling — Exclusieve communautaire bevoegdheid — Ingrijpen van de Lid-Staten — Verbod — Afwijking uit hoofde van een communautaire verordening

(Verordening van de Raad nr. 741/75, artikel 1)

Aangezien de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zich uitstrekt tot de betrekkingen tussen de suikerfabrikanten en de producenten van suikerbieten, is deze materie, voor zover zij specifiek betrekking heeft op de produktie van suiker, uitsluitend een communautaire aangelegenheid, zodat de Lid-Staten hier niet meer eenzijdig kunnen ingrijpen. Met het oog hierop, rekening houdende met de eventuele moeilijkheden bij het sluiten van overeenkomsten binnen de bedrijfstak betreffende de voorwaarden voor de levering van suikerbieten, beoogt verordening nr. 741/75 dit verbod voor de Lid-Staten in de daarin bedoelde en omschreven gevallen op te heffen, zodat de Lid-Staten naar gemeenschapsrecht bevoegd zijn uit hoofde van hun eigen bevoegdheden en volgens de modaliteiten van hun eigen rechtsstelsel in te grijpen.

In zaak 151/78,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Højesteret, in het aldaar aanhangig geding tussen

SUKKERFABRIKEN NYKØBING LIMITERET

en

MINISTERIE VAN LANDBOUW,

1 — Procestaal: Deens.

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van verordening nr. 741/75 van de Raad van 18 maart 1975 houdende vaststelling van bijzondere regels betreffende de aankoop van suikerbieten (PB 1975, L 74, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

a) De gemeenschappelijke ordening van de suikermarkten

Krachtens artikel 24 van verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1974, L 359, blz. 1), wordt aan iedere Lid-Staat een zekere basishoeveelheid toegekend.

Deze basishoeveelheid wordt door de Lid-Staten over de suikerfabrikanten verdeeld met inachtneming van hun gemiddelde produktie in de jaren 1968/1969 tot en met 1972/1973.

Overeenkomstig artikel 24 wordt aan iedere onderneming een basisquotum (A-quotum) toegekend. De in het kader van dit quotum geproduceerde suiker mag de onderneming op de gemeenschappelijke markt verkopen tegen tenminste de interventieprijs.

Ingevolge artikel 25 wordt aan iedere onderneming die daarom vraagt, een maximumquotum (B-quotum) toegekend, dat gelijk is aan het A-quotum vermenigvuldigd met een coëfficiënt. Zij kan de binnen deze grenzen geproduceerde suiker onder dezelfde voorwaarden op de ge-

meenschappelijke markt verkopen, doch tegen betaling van een produktieheffing die niet hoger mag zijn dan 30 % van de interventieprijs [1].

De geproduceerde hoeveelheid suiker die het maximumquotum van een onderneming overschrijdt (C-suiker), moet op de wereldmarkt worden afgezet. Voor deze exporten wordt geen enkele restitutie bij uitvoer toegekend (artikel 26).

Teneinde te waarborgen dat deze prijsdifferentiatie ook doorwerkt op de suikerbietenproduktie, stelt de Raad minimumprijzen voor suikerbieten vast. De verbouw van deze bieten vindt plaats op basis van vóór het inzaaien afgesloten contracten. Het bepalen van de leveringsvoorwaarden is overgelaten aan de suikerfabrikanten en bietenproducenten. Bij verordening nr. 206/68 van de Raad van 20 februari 1968 (PB 1968, L 47, blz. 1) zijn uitsluitend de raamvoorschriften voor de overeenkomsten en afspraken van het betrokken bedrijfsleven betreffende de aankoop van suikerbieten vastgesteld. Deze verordening bepaalt onder meer dat de leveringscontracten schriftelijk en voor een bepaalde hoeveelheid suikerbieten moeten worden afgesloten en dat zij de aankoopprijs, het suikergehalte en dergelijke moeten aanduiden.

De verdeling van het aan de ondernemingen toegekende quotum tussen de suikerbietenproducenten heeft nooit problemen opgeleverd. Tijdens de beraadslagingen over de nieuwe basisverordening nr. 3330/74 evenwel verzocht de Deense delegatie om vaststelling van regels voor de oplossing van conflicten tussen de suikerbietenproducenten van ondernemingen. Na raadpleging van de Deense regering stelde de Commissie een ontwerp voor een bijzondere verordening van de Raad op, op basis van artikel 43 EEG-Verdrag. Dit voorstel is door de Raad ongewijzigd overgenomen en vastgesteld als verordening nr. 741/75 (PB 1975, L 74, blz. 2).

Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„Wanneer het niet mogelijk is geweest om door middel van overeenkomsten van het betrokken bedrijfsleven overeenstemming te bereiken over de verdeling tussen de verkopers, van de hoeveelheden suikerbieten die de fabrikant aanbiedt vóór de uitzaai te kopen ter vervaardiging van suiker binnen het basisquotum, kan de betrokken Lid-Staat regels voor de verdeling vaststellen.

Bovendien kunnen bij deze regels aan de traditionele verkopers van suikerbieten aan een coöperatie, leveringsrechten worden gegeven die zij niet ontlenen aan een eventueel lidmaatschap van die coöperatie."

b) De feiten

Al voor zijn toetreding tot de Europese Gemeenschap had Denemarken een nationale marktordening voor suiker tot stand gebracht. De produktie en raffinage van suiker waren voorbehouden aan twee ondernemingen, te weten A/S De Danske Sukkerfabrikker en Sukkerfabriken Nykøbing, verzoekster in het hoofdgeding.

Laatstgenoemde onderneming is opgezet als een coöperatieve vereniging, die haar bieten van oudsher deels van haar leden, deels van contracttelers betrekt. Haar maatschappelijk kapitaal bedraagt DKR 7 miljoen, verdeeld over 8 750 aandelen van DKR 800. Deze aandelen zijn verhandelbaar en worden verkocht tegen koersen die ver boven de nominale waarde liggen. Ieder lid van de coöperatie is verplicht één tønde [2] suikerbieten per aandeel te verbouwen en de daarop geoogste hoeveelheid aan de fabriek te leveren. Na de inwerkingtreding van de nationale regeling werd de leden van de cooperatie een exclusief teeltrecht voor 8 750 td., dus één tønde per aandeel, voorbehouden. De contracttelers, die in een belangenvereniging zijn georganiseerd, kregen het recht suikerbieten te

1 — Tijdens de verkoopseizoenen 1974/1975 en 1975/1976 is op deze produktie geen enkele heffing toegepast.

2 — Een tønde (td.) is een Deense oppervlaktemaat, overeenkomend met 0,56 ha.

leveren voor zover het aan de fabriek toegestane produktiequotum dat toeliet.

Na zijn toetreding tot de Gemeenschap kreeg Denemarken een basisquotum van 290 000 ton witte suiker toegewezen, dat nagenoeg overeenkwam met de gemiddelde suikerproduktie in de vijf voorafgaande jaren.

Voor het verkoopseizoen 1973/1974 bedroeg het aan Sukkerfabriken Nykøbing toegekende basisquotum (A-quotum) 38 947 ton witte suiker, overeenkomend met 43 400 ton ruwe suiker. De door de fabriek toegekende aanbouwrechten onder de interventievoorwaarden voor A-suiker bedroegen 4 167 kg ruwe A-suiker per td. voor de leden van de coöperatie en 2 000 kg ruwe suiker per td. voor de contracttelers. Voor het verkoopseizoen 1974/1975 werd het gehele A-quotum van Sukkerfabriken Nykøbing voorbehouden aan haar leden, die derhalve 5 000 kg ruwe suiker per aandeel kregen toegewezen.

Bij 's Raads verordening nr. 3330/74 werd het aan Denemarken toegekende basisquotum voor witte suiker voor het tijdvak van 1975/1976 tot en met 1979/1980 verhoogd tot 328 000 ton per jaar. De leden van Sukkerfabriken Nykøbing kwamen overeen 40 % van het extra quotum toe te wijzen aan nieuwe bietentelers. Voor het overige verlangden zij — binnen het basisquotum — de toekenning vooraf van 4 167 kg ruwe suiker per aandeel, overeenkomende met de gemiddelde oogst per td. tijdens de verkoopseizoenen 1970/1971 en 1971/1972. De contracttelers verklaarden tenslotte slechts in te stemmen met een prioriteitsrecht van de leden van 4 032 kg ruwe suiker per aandeel, overeenkomende met de gemiddelde jaarlijkse opbrengst per td. gedurende de vijf verkoopseizoenen 1969/1970 tot en met 1973/1974.

Nadat zijn bemiddelingspogingen waren mislukt, heeft het ministerie van Landbouw bij beschikking nr. 300 van 20 juni 1975 Sukkerfabriken Nykøbing gedwongen haar basisquotum gedurende de verkoopseizoenen 1976/1977 tot en met 1979/1980 zodanig te verdelen, dat de toewijzing vooraf aan de leden niet groter was dan 4 053 kg ruwe suiker per aandeel, overeenkomende met de gemiddelde oogst per td. gedurende de verkoopseizoenen 1970/1971 tot en met 1973/1974.

Op 9 juli 1975 vorderde Sukkerfabriken Nykøbing in rechte onrechtmatigverklaring van de maatregel van het ministerie van Landbouw, waarbij de omvang van het prioriteitsrecht van de leden was vastgesteld. Deze vordering werd evenwel bij vonnis van het Østre Landsret (de bevoegde rechter voor het oostelijk deel van Denemarken) van 4 juli 1977 afgewezen. Daarop maakte Sukkerfabriken Nykøbing de zaak aanhangig bij het Højesteret, onder aanvoering van dezelfde argumenten. De fabriek betoogde met name dat 's Raads verordening nr. 741/75 het ministerie slechts de bevoegdheid geeft de verdeling tussen de twee groepen producenten vast te stellen indien de fabriek misbruik maakt van de voorkeurspositie van haar leden. Volgens haar kan er geen sprake zijn van misbruik indien het aan de leden toegekende voorkeursrecht op objectieve en volstrekt gerechtvaardigde gronden op 4 167 ruwe suiker per td. is vastgesteld. Het ministerie van Landbouw betoogde dat het ingevolge 's Raads verordening nr. 741/75 bevoegd is de leveringsrechten van de traditionele bietentelers binnen het basisquotum vast te stellen, zelfs indien de leveringsrechten die de leden van de coöperatie tegenover de fabriek hebben, dan niet meer volledig in dit quotum kunnen worden ingepast.

Bij beschikking van 28 juni 1978, ingeschreven ten Hove op 30 juni 1978, heeft het Højesteret krachtens artikel 177

EEG-Verdrag het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

1. Is het in overeenstemming met de gemeenschapsverordeningen betreffende de suikermarkt, inzonderheid 's Raads verordening nr. 741/75 van 18 maart 1975, dat bij gebreke van overeenstemming tussen de leden van een als coöperatieve vereniging opgezette suikerfabriek en andere traditionele suikerbietenleveranciers van de fabriek over de verdeling van de hoeveelheden die binnen het basisquotum van de fabriek kunnen worden geleverd, en wanneer er geen desbetreffende afspraken binnen de bedrijfstak bestaan, een Lid-Staat die verdeling vaststelt, of veronderstellen de verordeningen dat de Lid-Staat de verdeling enkel kan vaststellen, wanneer nog andere voorwaarden zijn vervuld dan die welke uitdrukkelijk zijn vermeld in de considerans en in artikel 1, lid 1, van 's Raads verordening nr. 741/75?

2. Zo voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder de Lid-Staat regels voor de verdeling van het basisquotum kan vaststellen, en deze verdeling niet op niet ter zake doende gronden berust, is het dan in overeenstemming met de communautaire suikerverordeningen, inzonderheid 's Raads verordening nr. 741/75, dat de Lid-Staat een zodanige verdeling tussen de leden en andere traditionele leveranciers van de betrokken onderneming kan vaststellen, dat de bietenleveranties waartoe de leden ingevolge de statuten van de onderneming gerechtigd of verplicht zijn, niet volledig onder het basisquotum kunnen worden gebracht?

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Sukkerfabriken Nykøbing, verzoekster in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door B. Jacobsen, advocaat te Kopenhagen; de Deense regering, ten deze vertegenwoordigd door P. Lachmann en T. Christensen, respectievelijk gemachtigde en advocaat van de regering, bijgestaan door K. A. Jensen en G. Lett als adviseurs; en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Wainwright als gemachtigde, bijgestaan door B. Hoff-Nielsen, lid van haar juridische dienst.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

1. De eerste vraag

a) *Sukkerfabriken Nykøbing,* verzoekster in het hoofdgeding, is van mening dat de eerste vraag uitsluitend Deens recht betreft.

Voor het Østre Landsret heeft zij betoogd dat, zodra er sprake is van een prioritair aanbouwrecht, zoals Sukkerfabriken dat voor zich opeist, men noodzakelijkerwijze dient uit te gaan van de hypothese dat Sukkerfabriken de aanbouwrechten van haar leden bepaalt. Het ministerie van Landbouw kan deze verdeling terzijde stellen, indien het voorkeursrecht, op de juiste wijze verstaan en berekend, wordt overschreden.

Daarom moet worden aangenomen dat het ministerie bedoelde voorkeursrechten enkel op basis van verordening nr. 741/75 kan beperken wanneer er sprake is van misbruik van bevoegdheid door de leden van de coöperatie of door Sukkerfabriken.

De eerste vraag is bedoeld om de gegrondheid van het boven gestelde te doen onderzoeken.

Volgens Sukkerfabriken heeft deze vraag uitsluitend betrekking op Deens recht. Zo het Hof van oordeel mocht zijn dat deze vraag tevens het gemeenschapsrecht betreft, ware volgens verzoekster het tweede gedeelte van het in de eerste vraag gegeven alternatief bevestigend te beantwoorden.

b) Volgens de *Deense regering* verbindt 's Raads verordening nr. 741/75 aan de mogelijkheid voor de Staat om regels vast te stellen voor de verdeling van de hoeveelheden suikerbieten tussen de telers, geen andere voorwaarde dan dat tussen de leden van de coöperatie en de contracttelers geen overeenstemming kan worden bereikt.

Indien deze voorwaarde is vervuld, kan het ministerie interveniëren en de verdeling tot stand brengen, rekening houdend met de algemene regels van administratiefrecht. De bewoordingen van de betrokken bepaling geven uitdrukkelijk steun aan deze stelling.

De kern van het probleem is gelegen in de vraag wie, bij gebreke van overeenstemming tussen de leden van de coöperatie en de contracttelers, bevoegd is de verdeling vast te stellen. De door Sukkerfabriken verdedigde stelling is in strijd met het dispositief en de considerans van verordening nr. 741/75, volgens welke bij gebreke van overeenstemming de Lid-Staat de verdeling vaststelt. Bovendien zou een stelsel als door Sukkerfabriken voorgestaan, de leden van de coöperatie het recht geven om rechter te zijn in eigen zaak.

In de tweede plaats is deze opvatting in strijd met de beoogde doelstelling, te weten de produktie langzamerhand in handen van de meest produktieve telers te brengen. De stimulans tot rationalisering van de produktie zou generlei betekenis meer hebben indien een groep producenten zich bijzondere rechten ten aanzien van de meest rendabele produktie zou kunnen voorbehouden. Een dergelijke situatie zou overigens moeilijk te vermijden zijn indien het ministerie van Landbouw slechts controle *achteraf* zou kunnen uitoefenen.

De eerste vraag ware volgens de Deense regering derhalve te beantwoorden als volgt:

„Bij gebreke van overeenstemming tussen de leden en andere traditionele suikerbietenleveranciers van een als coöperatieve vereniging opgezette onderneming over de verdeling van de hoeveelheden die binnen het basisquotum van de onderneming kunnen worden geleverd, en wanneer er geen afspraken binnen de bedrijfstak bestaan, is de Lid-Staat ingevolge de communautaire regeling in de sector suiker, inzonderheid verordening nr. 741/75 van de Raad van 18 november 1975, bevoegd die verdeling vast te stellen."

c) De *Commissie* betoogt dat, wat de toepassingsvoorwaarden betreft, de bepalingen van verordening nr. 741/75 volstrekt duidelijk zijn. Zowel volgens de considerans als volgens artikel 1, eerste alinea, van de verordening is de beslissende en enige voorwaarde voor een van overheidswege vastgestelde verdeling, dat bij het betrokken bedrijfsleven geen overeenstemming bestaat over de verdeling van de hoeveelheden suikerbieten die moeten worden geleverd om de onderneming in staat te stellen het haar toegewezen basisquotum suiker te produceren.

De verordening beoogt te vermijden dat door gebrek aan overeenstemming over de verdeling van de leveringsrechten de produktie tot stilstand komt. Deze doelstelling valt niet te verwezenlijken wanneer de Lid-Staten enkel mochten interveniëren in gevallen waarin het gebrek aan overeenstemming binnen het betrokken bedrijfsleven te wijten is aan misbruik van een voorkeurspositie.

De Commissie geeft het Hof in overweging de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Verordening nr. 741/75 van de Raad van 18 maart 1975 moet aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat regels kan vaststellen voor de verdeling tussen de leden van een als coöperatieve vereniging

opgezette suikerfabriek en de contracttelers van de hoeveelheden suikerbieten die binnen het basisquotum van de fabriek kunnen worden geleverd, wanneer daarover geen overeenstemming binnen de bedrijfstak bestaat, en zonder dat aan andere voorwaarden moet zijn voldaan."

2. *De tweede vraag*

a) *Sukkerfabriken Nykøbing* betoogt dat het ministerie van Landbouw ten onrechte heeft aangenomen dat 's Raads verordening nr. 741/75 de rechten heeft afgeschaft die, naar Sukkerfabrikens stellige overtuiging, op grond van het Deense recht aan haar leden moeten worden toegekend.

Het conflict tussen Sukkerfabriken en het ministerie van Landbouw vindt zijn oorsprong in een brief van het ministerie van 24 februari 1975, waarin dit meedeelde dat het basisquotum in beginsel moest worden verdeeld zonder discriminatie tussen de traditionele leveranciers, naar het voorbeeld van de gang van zaken bij de A/S De Danske Sukkerfabrikker. Laatstgenoemde onderneming is niet als een coöperatieve vereniging opgezet en betrekt uitsluitend suikerbieten van contracttelers.

De verdeling van het basisquotum bij de ministeriële beschikking nr. 300 van 20 juni 1975 berustte op dezelfde rechtsopvatting, te weten dat de gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker — inzonderheid verordening nr. 741/75 — een einde heeft gemaakt aan de bevoorrechte positie van de leden van de cooperatie. Tijdens de procedure voor het Østre Landsret heeft het ministerie van Landbouw zijn standpunt evenwel gewijzigd. Het heeft namelijk toegegeven dat er ook in het onderhavige geval voorkeursrechten van de leden kunnen bestaan, evenwel met de opmerking dat dergelijke, aan het bezit van aandelen gekoppelde rechten door het ministerie van Landbouw kunnen worden beperkt.

Sukkerfabriken betoogt dat artikel 1, tweede alinea, van verordening nr. 741/75 aldus moet worden verstaan, dat wanneer een Lid-Staat de regels vaststelt voor de verdeling van de hoeveelheden binnen een coöperatieve vereniging te verbouwen suikerbieten, deze Lid-Staat gehouden is de eventueel uit het lidmaatschap van die coöperatieve vereniging voortvloeiende rechten ten volle te respecteren, overeenkomstig de regels van het nationale recht.

De tweede vraag gaat volgens Sukkerfabriken ervan uit, dat de leden van een cooperatie een voorkeursrecht genieten en dat dit recht door verordening nr. 741/75 in beginsel is gehandhaafd. Het punt waar deze vraag om draait, is of het door de verordening erkende voorkeursrecht kan worden geacht te zijn gewaarborgd door de toekenning van een kleinere hoeveelheid suikerbieten op A-condities, vermeerderd en aangevuld met hoeveelheden suikerbieten op B- en C-condities zodat men, indien men de suikerbietenleveranties van genoemde drie categorieën samentelt, kan zeggen dat het bouwrecht van de leden van de coöperatie in acht is genomen.

Verordening nr. 741/75 heeft uitdrukkelijk slechts het oog op de aankoop van suikerbieten voor de vervaardiging van suiker binnen het basisquotum. Dat geldt eveneens voor de voorkeursrechten als bedoeld in artikel 1, tweede alinea. Deze voorkeursrechten zijn gebaseerd op het nationale recht en uit niets blijkt dat de verordening een bepaald standpunt inneemt ten aanzien van de inhoud of de aard van dergelijke voorkeursrechten.

Bijgevolg ware volgens Sukkerfabriken de tweede vraag ontkennend te beantwoorden.

b) Volgens de *Deense regering* heeft de tweede vraag betrekking op de uitlegging van artikel 1, tweede alinea, van verordening nr. 741/75.

De tekst van de Deense versie is mogelijk voor meer dan één uitlegging vatbaar. Theoretisch gezien kan men hem op twee manieren lezen.

Men kan het voorschrift aldus uitleggen dat het ministerie van Landbouw bij het vaststellen van de verdeling rekening moet houden met de leveringsrechten die de leden van de coöperatie uit hoofde van de statuten van de onderneming ten opzichte van de fabriek bezitten.

Men kan het echter ook aldus uitleggen, dat de suikerbietenproducenten een recht op levering aan de coöperatieve vereniging hebben, zelfs indien zij een dergelijk recht niet *a priori* aan een eventueel lidmaatschap van deze onderneming ontlenen.

De opvatting van Sukkerfabriken Nykøbing berust blijkbaar op de eerste uitlegging. De Deense regering meent daarentegen dat slechts de tweede uitlegging in aanmerking komt en dat bijgevolg het ministerie van Landbouw bij de verdeling van de basisquota tussen de verschillende producenten niet is gebonden aan de produktieverhoudingen binnen de onderneming. De Deense regering wijst ook op andere taalversies van de betrokken verordening en op de rechtspraak van het Hof (zaak 30/77, Bouchereau, Jurispr. 1977, blz. 1999, r.o. 14).

Een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is de verbetering van de produktiviteit van de landbouw. Het zou volstrekt onmogelijk zijn om de produktie bij de meest bekwame producenten te concentreren, indien de leden van een coöperatieve vereniging hun leveringsrechten bij voorkeur onder het basisquotum konden brengen.

De interpretatie van het ministerie van Landbouw steunt mede op de ontstaansgeschiedenis van de betrokken bepaling. Al in juni 1973, toen 's Raads verordening nr. 3330/74 op communautair niveau werd voorbereid, hebben de Deense autoriteiten gewezen op de moeilijkheden die zich bij de verdeling van het aan een onderneming toegekende quotum kunnen voordoen wanneer de verschillende groepen producenten geen overeenstemming kunnen bereiken. In november 1974 heeft Denemarken een voorstel gedaan om deze kwestie te regelen, waarop de Commissie een ontwerp heeft ingediend en de Raad tenslotte verordening nr. 741/75 heeft vastgesteld.

Wat het ministerie van Landbouw beoogt, is de traditionele leveranciers, waaronder de contracttelers, een passend aandeel in het *basisquotum* te verzekeren. Het gaat hier dus duidelijk om een wens van het ministerie om een wettelijke basis te geven aan maatregelen die de leden van een coöperatie en de contracttelers op voet van gelijkheid stellen.

Volgens de Deense regering kan deze gelijkheid slechts worden bereikt indien het ministerie bij zijn beleid niet wordt gehinderd door voorrechten die de leden van de coöperatie aan het privaatrecht ontlenen.

Bijgevolg ware volgens de Deense regering de tweede vraag bevestigend te beantwoorden.

c) De *Commissie* merkt op dat de Lid-Staten uit hoofde van artikel 1 van verordening nr. 741/75 regels kunnen vaststellen voor de verdeling van de leveringsrechten binnen het basisquotum van een onderneming. Deze bepaling bevat nergens beperkingen van de bevoegdheden der Lid-Staten ter zake.

Artikel 1, tweede alinea, bepaalt uitsluitend dat aan een niet-lid leveringsrechten kunnen worden gegeven die hij niet ontleent aan een eventueel lidmaatschap van de coöperatie.

Het is logisch en in overeenstemming met de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening, de binnen het basisquotum van de onderneming gelegen leveringsrechten te verdelen tussen al haar suikerbietenleveranciers, naar verhouding van hun leveringen in een vorig verkoopseizoen.

De Commissie geeft het Hof in overweging de tweede vraag te beantwoorden als volgt:

„De in de voorgaande vraag genoemde verordening van de Raad moet aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat bevoegd is volgens objectieve maatstaven een verdeling van het basisquotum van een coöperatieve vereniging tussen de leden van die vereniging en haar traditionele verkopers vast te stellen, zelfs indien die verdeling impliceert dat de statutair vastgelegde leveringsrechten en -plichten van haar leden niet alleen binnen het basisquotum van de onderneming kunnen worden uitgeoefend respectievelijk nagekomen."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 5 december 1978 hebben partijen in het hoofdgeding, de Deense regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft tijdens dezelfde terechtzitting conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 28 juni 1978, ingekomen ten Hove op 30 juni 1978, heeft het Højesteret krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie twee prejudiciële vragen voorgelegd over de uitlegging van verordening nr. 741/75 van de Raad van 18 maart 1975 houdende vaststelling van bijzondere regels betreffende de aankoop van suikerbieten (PB 1975, L 74, blz. 2).

2 Met het oog op haar uitlegging moet deze verordening worden onderzocht in het licht van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, aanvankelijk tot stand gebracht bij verordening nr. 1009/67 van de Raad van 18 december 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1976, nr. 308, blz. 1), welke vervolgens is vervangen door verordening nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 (PB 1974, L 359, blz. 1).

3 Deze ordening omvat de vaststelling van produktiehoeveelheden voor alle Lid-Staten, die op hun beurt volgens in de verordening omschreven criteria
4 quota toekennen aan de suikerfabrikanten. De aan de fabrikanten toegekende quota bestaan uit een basisquotum of A-quotum, dat overeenkomt met de behoeften van de interne markt en vrij kan worden afgezet en eventueel tegen de interventieprijs aan de interventiebureaus kan worden aangeboden, met een aanvulling tot een maximumquotum, B-quotum genaamd, dat enkel na betaling van een produktieheffing met de suiker van het basisquotum

wordt gelijkgesteld. De boven het maximumquotum geproduceerde hoeveelheid suiker mag niet op de interne markt worden afgezet, doch moet naar derde landen worden uitgevoerd.

5 De verordeningen gaan ervan uit dat de voordelen van de gegarandeerde afzet tegen minimumprijzen, zowel van het basisquotum als van het maximumquotum, door de suikerfabrikanten worden doorgegeven aan de producenten van suikerbieten; de vaststelling van de leveringsvoorwaarden is dan ook aan die fabrikanten en producenten overgelaten. Artikel 6 van verordening nr. 3330/74 bepaalt slechts dat „[de Raad] op voorstel van de Commissie ... met gekwalificeerde meerderheid van stemmen raamvoorschriften vast(stelt), in het bijzonder voor de algemene voorwaarden voor aankoop, levering, ontvangst en betaling van suikerbieten, aan welke voorschriften de overeenkomsten van het betrokken bedrijfsleven op communautair, regionaal of plaatselijk niveau, alsook de contracten tussen verkopers en kopers van suikerbieten moeten voldoen." Deze bepaling is identiek met artikel 6 van verordening nr. 1009/67, op grond waarvan de Raad verordening nr. 206/68 van 20 februari 1968 houdende vaststelling van raamvoorschriften voor de overeenkomsten en afspraken van het betrokken bedrijfsleven betreffende de aankoop van suikerbieten (PB 1968, L 47, blz. 1), heeft vastgesteld. Deze verordening is nog steeds van kracht.

7 Anderzijds bepaalt artikel 30 van verordening nr. 3330/74, evenals destijds artikel 30 van verordening nr. 1009/67, dat „in de contracten voor de levering van suikerbieten bestemd voor de suikerproduktie onderscheid (wordt) gemaakt tussen de suikerbieten naar gelang de daaruit vervaardigde hoeveelheden suiker:

a) binnen het basisquotum blijven,

b) het basisquotum overschrijden, doch binnen het maximumquotum blijven,

c) het maximumquotum overschrijden."

Het ligt voor de hand dat dit onderscheid ook tot uiting komt in de overeengekomen aankoopprijzen.

8 Al geeft de gemeenschappelijke marktordening algemene regels voor de koop en verkoop van suikerbieten, toch blijkt er duidelijk uit dat de bedoelde afspraken en contracten, behoudens inachtneming van de genoemde algemene regels, beheerst blijven door het nationale overeenkomstenrecht waaronder zij zijn afgesloten.

9 Blijkens de verwijzingsbeschikking is Sukkerfabriken Nykøbing, verzoekster in het hoofdgeding (hierna te noemen Sukkerfabriken), opgezet als een coöperatieve vereniging met een maatschappelijk kapitaal van DKR 7 miljoen, verdeeld over 8 750 aandelen, terwijl ieder lid van de coöperatie verplicht is per aandeel een Deense „tønde" (0,56 ha) met suikerbieten te ver-
10 bouwen en de geoogste hoeveelheden aan de fabriek te leveren. Omdat de produktie van de leden de behoeften van Sukkerfabriken niet dekt, betrekt zij gewoonlijk tevens suikerbieten van telers die geen lid zijn van de coöperatieve vereniging (hierna te noemen: contracttelers).

11 Na zijn toetreding tot de Gemeenschap kreeg Denemarken een produktiehoeveelheid toegewezen die groter was dan die welke voordien bij zijn nationale wettelijke regeling was vastgesteld. Daardoor werd ook het basisquotum van Sukkerfabriken groter dan het quotum dat onder de vroegere nationale rege-
12 ling tegen garantieprijzen kon worden geproduceerd. Aangezien Sukkerfabriken en de contracttelers geen overeenstemming konden bereiken over de consequenties van deze verhoging voor de bepaling van de hoeveelheden binnen het basisquotum, die respectievelijk van de leden en van de contracttelers zouden worden betrokken, achtte de Deense regering het noodzakelijk om
13 met het oog op die verdeling te kunnen ingrijpen. Nadat zij de gemeenschapsinstellingen op de gerezen moeilijkheden had geattendeerd, stelde de Raad, op voorstel van de Commissie, verordening nr. 741/75 vast. Op grond van de overweging „dat het in sommige gevallen kan voorkomen dat geen overeenstemming wordt bereikt over de verdeling van de te leveren hoeveelheden suikerbieten; dat de betrokken Lid-Staat in die gevallen bijzondere regels voor de verdeling dient te kunnen vaststellen", wordt in artikel 1 van deze verordening bepaald:

„Wanneer het niet mogelijk is geweest om door middel van overeenkomsten van het betrokken bedrijfsleven overeenstemming te bereiken over de verdeling tussen de verkopers, van de hoeveelheden suikerbieten die de fabrikant aanbiedt vóór de uitzaai te kopen ter vervaardiging van suiker binnen het basisquotum, kan de betrokken Lid-Staat regels voor de verdeling vaststellen.

Bovendien kunnen bij deze regels aan de traditionele verkopers van suikerbieten aan een coöperatie, leveringsrechten worden gegeven die zij niet ontlenen aan een eventueel lidmaatschap van die coöperatie."

14 Nadat het Deense ministerie van Landbouw bij beschikking nr. 300 had ingegrepen in de verdeling van de respectieve produktierechten binnen het basisquotum tussen de leden van Sukkerfabriken en de contracttelers, heeft Sukkerfabriken de bevoegde nationale rechter om een uitspraak gevraagd over de geldigheid van de beschikking.

15 In het kader van dit geding heeft het Højesteret het Hof verzocht uitspraak te doen over de volgende vragen:

A. Is het in overeenstemming met de gemeenschapsverordeningen betreffende de suikermarkt, inzonderheid 's Raads verordening nr. 741/75 van 18 maart 1975, dat bij gebreke van overeenstemming tussen de leden van een als coöperatieve vereniging opgezette suikerfabriek en andere traditionele suikerbietenleveranciers van de fabriek over de verdeling van de hoeveelheden die binnen het basisquotum van de fabriek kunnen worden geleverd, en wanneer er geen desbetreffende afspraken binnen de bedrijfstak bestaan, een Lid-Staat die verdeling vaststelt, of veronderstellen de verordeningen dat de Lid-Staat de verdeling enkel kan vaststellen, wanneer nog andere voorwaarden zijn vervuld dan die welke uitdrukkelijk zijn vermeld in de considerans en in artikel 1, lid 1, van 's Raads verordening nr. 741/75?

B. Zo voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder de Lid-Staat regels voor de verdeling van het basisquotum kan vaststellen, en deze verdeling niet op niet ter zake doende gronden berust, is het dan in overeenstemming met de communautaire suikerverordeningen, inzonderheid 's Raads verordening nr. 741/75, dat de Lid-Staat een zodanige verdeling tussen de leden en andere traditionele leveranciers van de betrokken onderneming kan vaststellen, dat de bietenleveranties waartoe de leden ingevolge de statuten van de onderneming gerechtigd of verplicht zijn, niet volledig onder het basisquotum kunnen worden gebracht?

16 Deze twee vragen dienen tezamen te worden onderzocht.

17 Aangezien, zoals hierboven is vastgesteld, de gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker zich uitstrekt tot de betrekkingen tussen de suikerfabrikanten en de producenten van suikerbieten, is deze materie, voor zover zij specifiek betrekking heeft op de produktie van suiker, uitsluitend een communautaire aangelegenheid, zodat de Lid-Staten hier niet meer eenzijdig kunnen ingrijpen.

18 Met het oog op eventuele moeilijkheden bij het sluiten van overeenkomsten, beoogt verordening nr. 741/75 klaarblijkelijk dit verbod voor de Lid-Staten in de daarin bedoelde en omschreven gevallen op te heffen, zodat de Lid-Staten naar gemeenschapsrecht voortaan bevoegd zijn in te grijpen uit hoofde van hun eigen bevoegdheden en volgens de modaliteiten van hun eigen rechtsstelsel.

19 Zowel de overweging in de — overigens buitengewoon korte — considerans van de verordening, dat de betrokken Lid-Staat dient te kunnen ingrijpen, als de omstandigheid dat de verordening niet is vastgesteld in de vorm van een wijziging van basisverordening nr. 3330/74, inzonderheid artikel 6 ervan, of van verordening nr. 206/68, doch als een uitsluitend op artikel 43 EEG-Verdrag gebaseerde maatregel, pleiten ervoor haar aldus uit te leggen, dat zij slechts beoogt te bepalen dat het niet onverenigbaar is met de gemeenschappelijke marktordening dat de Lid-Staten in de bedoelde gevallen tussen-
20 beide komen. Deze uitlegging vindt steun in de omstandigheid dat verordening nr. 741/75 geen enkel voorschrift of precisering bevat met betrekking tot de bij een dergelijk ingrijpen te volgen procedure, de in acht te nemen vormen of de terzake bevoegde instanties, terwijl dergelijke preciseringen toch te verwachten zouden zijn wanneer het gaat om een beperking van de contractsvrijheid, de door verordening nr. 206/68 juist zorgvuldig is geëerbiedigd.

21 Gezien hun formulering, schijnen de vragen uit te gaan van de gedachte dat verordening nr. 741/75 een toekenning van bevoegdheden aan de Lid-Staten bevat, welke moeten worden uitgeoefend met inachtneming van de voorwaarden en vormen die door het gemeenschapsrecht worden voorgeschreven.

22 Het moge juist zijn dat de bij verordening nr. 741/75 aan de Lid-Staten verleende machtiging om in te grijpen, hen niet ontslaat van de verplichting de beginselen en algemene regels die het gemeenschappelijk landbouwbeleid beheersen, te eerbiedigen, maar dit doet niet af aan het feit dat het daarbij enkel gaat om een eenvoudige bevoegdverklaring krachtens het gemeenschapsrecht en dat de bepaling van de specifieke voorwaarden waaronder, en de vorm waarin kan worden ingegrepen, aan het recht van de betrokken Lid-Staat wordt overgelaten.

23 Zo gezien blijkt de tweede alinea van artikel 1 van verordening nr. 741/75 een eenvoudige uitbreiding van de in de eerste alinea gegeven bevoegdheid, namelijk tot die gevallen waarin het niet gaat om moeilijkheden bij de verdeling tussen „de verkopers van de hoeveelheden suikerbieten", maar om moeilijkheden — zoals die welke aan het bodemgeschil ten grondslag liggen —

bij de verdeling tussen enerzijds verkopers van suikerbieten en anderzijds telers-leden van een coöperatieve vereniging die tevens de suikerfabrikant is, gevallen die, letterlijk genomen, niet onder de formulering van de eerste alinea vallen.

24 Uit hetgeen hiervoor is gezegd omtrent de betekenis van deze verordening, volgt dat de tweede alinea generlei communautair voorschrift wil geven inzake de rechtspositie van de verkopers die lid respectievelijk geen lid zijn van een coöperatieve vereniging, doch moet worden uitgelegd in die zin, dat zij de gemeenschapsrechtelijke beletselen wegneemt die de betrokken Lid-Staat verhinderen, volgens zijn eigen rechtsregels de noodzakelijke voorschriften en besluiten vast te stellen teneinde in het door de verordening bedoelde geval een verdeling tot stand te brengen.

25 Uit het bovenstaande volgt dat de gestelde vragen aldus moeten worden beantwoord, dat artikel 1 van verordening nr. 741/75 van de Raad van 18 maart 1975 houdende vaststelling van bijzondere regels betreffende de aankoop van suikerbieten (PB 1975, L 74, blz. 2), met het oog op de beletselen die uit de communautaire bevoegdheid zouden kunnen voortvloeien, de Lid-Staten de bevoegdheid verleent overeenkomstig hun eigen nationale recht een verdeling van de leveringsrechten voor suikerbieten binnen het basisquotum van de betrokken suikerfabrikant tot stand te brengen, wanneer aan de in artikel 1 van de verordening gestelde voorwaarde is voldaan.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Højesteret bij beschikking van 28 juni 1978 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 1 van verordening nr. 741/75 van de Raad van 18 maart 1975 houdende vaststelling van bijzondere regels betreffende de aankoop van suikerbieten (PB 1975, L 74, blz. 2), verleent de Lid-Staten, met het oog op de beletselen die uit de communautaire bevoegdheid zouden kunnen voortvloeien, de bevoegdheid overeenkomstig hun eigen nationale recht een verdeling van de leveringsrechten voor suikerbieten binnen het basisquotum van de betrokken suikerfabrikant tot stand te brengen, wanneer aan de in artikel 1 van de verordening gestelde voorwaarden is voldaan.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 januari negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 5 DECEMBER 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De aan het Hof overgelegde uitspraken van het Østre Landsret en het Højesteret in de onderhavige zaak zijn zeer volledig en duidelijk, terwijl partijen en de Commissie hun standpunt diepgaand en nauwkeurig hebben uiteengezet. De door het Højesteret aan het Hof gestelde vragen zijn in wezen eenvoudig. Ik acht het dan ook niet noodzakelijk het Hof te vragen de procedure te schorsen om mij gelegenheid te geven mijn conclusie voor te bereiden, en ik geloof ook niet dat dat juist zou zijn.

1 — Vertaald uit het Engels.