

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 16 december 2004¹

I — Inleiding

1. In Nederland bestaat een prijsregeling op grond waarvan melkfabrieken voor rauwe melk van mindere kwaliteit kortingen op de prijs opleggen aan producenten, dat wil zeggen landbouwers. Uit de opbrengst van deze kortingen worden bescheiden toeslagen op de prijs gefinancierd voor producenten die gedurende een bepaalde periode kwalitatief goede rauwe melk aan de melkfabrieken hebben geleverd.

3. In deze context stelt het Nederlandse College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: „verwijzende rechter”) het Hof vragen over de uitlegging van het gemeenschapsrechtelijke verbod op staatssteun (artikel 87, lid 1, EG) en het verbod op de uitvoering van steunmaatregelen (artikel 88, lid 3, EG), alsook over verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (hierna: „verordening nr. 804/68”).²

II — Juridisch kader

2. Deze prijsregeling ligt in deze zaak onder het vuur van het gemeenschapsrecht. De heer Kuipers, wiens rauwe melk in 1995 een aantal keren door de betrokken melkfabriek als kwalitatief minderwaardig is aangemerkt, komt op tegen de kortingen die deze melkfabriek hem heeft opgelegd. Hij acht deze kortingen in strijd met het gemeenschapsrecht.

A — Gemeenschapsrecht

4. Het gemeenschapsrechtelijke kader van deze zaak wordt gevormd door de artike-

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 148, blz. 13.

len 36, lid 1, EG, 87, lid 1, EG en 88, lid 3, EG alsook verordening nr. 804/68.³

7. In artikel 88, lid 3, EG wordt het volgende bepaald:

5. Overeenkomstig artikel 36, lid 1, EG zijn de bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging slechts in zoverre van toepassing op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten, als door de Raad met inachtneming van de in artikel 33 EG vermelde doeleinden zal worden bepaald binnen het raam van de bepalingen en overeenkomstig de procedure van artikel 37, leden 2 en 3, EG.

„De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 87 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”

6. Artikel 87, lid 1, EG luidt als volgt:

8. De artikelen 23 en 24 van verordening nr. 804/68 zijn geformuleerd als volgt⁴:

„Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”

„Artikel 23

Behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening, zijn de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing op de productie van en de handel in de in artikel 1 bedoelde producten.

3 — Verordening nr. 804/68 is met ingang van 1 januari 2000 vervangen door verordening (EG) nr. 1255/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 160, blz. 48; hierna: „verordening nr. 1255/1999”). De feiten van het hoofdgeding betreffen echter het jaar 1995, zodat daarop nog verordening nr. 804/68 van toepassing is.

4 — De artikelen 23 en 24 van verordening nr. 804/68 hebben dezelfde inhoud als de artikelen 37 en 38 van verordening nr. 1255/1999; zie ook bijlage III bij verordening nr. 1255/1999. De artikelen 92 tot en met 94 EG-Verdrag, waarnaar verordening nr. 804/68 verwijst, komen overeen met de thans geldende artikelen 87 EG tot en met 89 EG.

Artikel 24

zijn met de gemeenschappelijke markt te verbieden, van toepassing worden verklaard op de sector melk [...]"

1. Behoudens het bepaalde in artikel 92, lid 2, van het Verdrag, is die steun verboden waarvan het bedrag wordt vastgesteld in verhouding tot de prijs of de hoeveelheid van de in artikel 1 bedoelde producten.

10. Volledigheidshalve moet nog worden gewezen op artikel 3 van verordening nr. 804/68, dat de volgende voorschriften voor het bepalen van de melkprijs geeft:

2. Eveneens verboden zijn die nationale maatregelen waardoor een verevening van de prijzen van de in artikel 1 bedoelde producten mogelijk is."

„Artikel 3

De in artikel 1 van verordening nr. 804/68 bedoelde producten waarop artikel 24, lid 2, doelt, omvatten onder meer melk, room, boter, kaas, wrongel, lactose en melksuikerstroop.

1. Jaarlijks wordt voor de Gemeenschap vóór 1 augustus een richtprijs voor melk vastgesteld welke geldt voor het melkprijsjaar dat het daaropvolgende jaar aanvangt.

9. In de twaalfde overweging van de considerans van verordening nr. 804/68 wordt de volgende toelichting gegeven:

[...]

„Overwegende dat de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt die berust op een stelsel van gemeenschappelijke prijzen door de toepassing van bepaalde steunmaatregelen in gevaar zou worden gebracht; dat het derhalve dienstig is dat de bepalingen van het Verdrag, die het mogelijk maken de door de lidstaten verleende steun te beoordelen en die steunmaatregelen welke onverenigbaar

2. De richtprijs is de melkprijs welke wordt nagestreefd voor de totale hoeveelheid melk die door de producenten tijdens het melkprijsjaar wordt verkocht, in die mate waarin de afzetmogelijkheden op de markt van de Gemeenschap en op de markten daarbuiten dit toelaten.

3. De richtprijs wordt vastgesteld voor melk met een vetgehalte van 3,7 % en wel in het stadium franco melkfabriek.”⁵

11. Verder werd ten tijde van de feiten van het hoofdgeding in artikel 5, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1411/71 het volgende bepaald⁶:

„De voor de bereiding van consumptiemelk gebruikte melk moet aan een stelsel van naar kwaliteit gedifferentieerde betaling onderworpen zijn geweest. Dit stelsel moet waarborgen dat de als grondstof voor de bereiding van consumptiemelk gebruikte melk aan bepaalde eisen met betrekking tot de kwaliteit, de samenstelling hieronder begrepen, voldoet.”

B — Nationaal recht

12. Van belang is met name de volgende Nederlandse wetgeving: de Landbouwkwaliteitswet⁷, het Landbouwkwaliteitsbesluit

rauwe melk en zuivelbereiding (hierna: „Landbouwkwaliteitsbesluit”)⁸ en de Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit (hierna: „Landbouwkwaliteitsregeling”)⁹. Verder zijn er nog een regeling en een besluit die door het Productschap Zuivel, verweerder in het hoofdgeding, zijn vastgesteld.

13. Dit uiterst complexe samenstel van regels kan als volgt worden samengevat.

14. Op grond van artikel 2, lid 1, van de Landbouwkwaliteitswet, juncto artikel 3, sub a, van het Landbouwkwaliteitsbesluit kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de kwaliteit van (landbouw)producten, met name rauwe melk. Daarbij mag onder meer worden bepaald dat de te betalen prijs afhankelijk is van de kwaliteit van de producten.

5 — Sinds 1 juli 1996 luidt artikel 3, lid 1, van verordening nr. 804/68 als volgt: „Elk jaar wordt voor de Gemeenschap een richtprijs voor melk vastgesteld” [verordening (EG) nr. 1587/96 van de Raad van 30 juli 1996, PB L 206, blz. 21]. De sinds 1 januari 2000 geldende verordening nr. 1255/1999 handhaaft in artikel 3 het stelsel van richtprijzen, doch schrijft niet langer een jaarlijkse herziening van die prijzen voor.

6 — Verordening (EEG) nr. 1411/71 van de Raad van 29 juni 1971 houdende aanvullende voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten met betrekking tot de producten van post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 148, blz. 4). Deze verordening is met ingang van 1 januari 1998 ingetrokken.

7 — Stb. 1971, 371, zoals gewijzigd bij wet van 23 december 1993 (Stb. 1993, 690).

8 — Stb. 1994, 63, zoals gewijzigd bij verordening van 26 juni 1995, Stcrt. 122.

9 — Stcrt. 1994, 25. Met ingang van 8 januari 2000 niet langer van kracht.

15. Ingevolge artikel 2, lid 2, sub f, van de Landbouwkwaliteitswet, juncto artikel 3, sub a en c, van het Landbouwkwaliteitsbesluit kan voor rauwe melk een stelsel van kortingen en toeslagen naar gelang van de kwaliteit van het product worden ingevoerd.

bouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit (hierna: Landbouwkwaliteitsverordening 1994)¹¹ vastgesteld, die onder meer bepaalt:

„Artikel 2

16. Volgens artikel 8 van de Landbouwkwaliteitswet kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen worden belast met het toezicht, de keuring van landbouwproducten en de uitvoering van regels inzake de betaling naar gelang van de kwaliteit van producten. In de artikelen 3, lid 1, sub c, en 7 van het Landbouwkwaliteitsbesluit zijn deze taken wat de zuivelsector betreft voornamelijk opgedragen aan de te Leusden gevestigde Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ).¹⁰

1. De ontvanger van boerderijmelk is verplicht deze melk naar gelang van de kwaliteit aan de betrokken melkvee-houders te betalen met inachtneming van het bij of krachtens deze verordening bepaalde.

[...]

3. De ontvanger van boerderijmelk is verplicht:

17. Artikel 2 van de Landbouwkwaliteitsregeling verklaart het Productschap Zuivel bevoegd om bij verordening regels te stellen inzake de uitbetaling naar kwaliteit van boerderijmelk, onder andere voorzover het de inhouding van kortingen en de betaling van kwaliteitstoeslagen betreft. Op basis van dit artikel heeft het Productschap de Land-

- a) de kwaliteit van door hem van melkvee-houders ontvangen boerderijmelk te laten bepalen, en

11 — *PBO-blad* 1994, afl. nr. 9. Op 15 september 1999 heeft het Productschap Zuivel een nieuwe verordening vastgesteld, de Zuivelverordening 2000, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, samenstelling en gewicht, die op 1 januari 2000 in werking is getreden. Hierbij is onder meer de Landbouwkwaliteitsverordening 1994 ingetrokken.

10 — [Voetnoot niet van belang voor de Nederlandse vertaling.]

- b. het resultaat van het kwaliteitsonderzoek als bedoeld onder a, te registreren, een en ander met inachtneming van het bij of krachtens deze verordening bepaalde.
2. De hoogte van de kwaliteitstoeslag dient per 100 kg melk per door de voorzitter, gehoord het COKZ, vastgestelde regio, zodanig te worden vastgesteld, dat het totaalbedrag aan kwaliteitstoeslag per tijdvak gelijk of ten naaste bij gelijk is aan het totaalbedrag van de ingehouden kortingen.

[...]

Artikel 10

1. Aan de resultaten van het kwaliteitsonderzoek wordt door het melkcontrolestation een beoordeling toegekend overeenkomstig een door de voorzitter, gehoord het COKZ, vastgesteld stelsel met normen, kortingspunten en overige op te leggen kortingen.

[...]

Artikel 12

Per bemonsteringsperiode dient de ontvanger van boerderijmelk op grond van het totaal aantal toegekende kortingspunten een, door de voorzitter, gehoord het COKZ, te bepalen korting in te houden over de totale hoeveelheid in die periode door de betreffende melkveehouder geleverde boerderijmelk, alsmede de eventuele korting(en) per leverantie voor de aanwezigheid van melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen.”

Artikel 11

1. De ontvangers van boerderijmelk zijn verplicht over een vastgesteld tijdvak van twaalf weken aan melkveehouders die in bedoeld tijdvak in totaal niet meer dan één kortingspunt toebedeeld kregen, en in wier melk geen melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen werden aangetroffen, een kwaliteitstoeslag uit te betalen [...]

18. In het door de voorzitter van het Productschap vastgestelde Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek¹² zijn onder meer de op te leggen kortingen vastgelegd. Volgens dit Besluit wordt een korting opgelegd van 0,50 NLG (0,23 euro) per kg, wanneer in de geleverde melk melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen zijn aangetoond.

¹² — *PBO-blad* 1994, afl. nr. 20, blz. 25, zoals gewijzigd bij besluiten van resp. 19 juli 1994 (*PBO-blad*, afl. nr. 42) en 15 februari 1995 (*PBO-blad*, afl. nr. 15).

III — Feiten en hoofdgeding

1. Overzicht van de werking van de Nederlandse prijsregeling¹³

19. De Nederlandse melkfabrieken laten de kwaliteit van de rauwe melk die hun wordt geleverd, voortdurend controleren. Voor kwaliteitsgebreken worden volgens een puntensysteem kortingspunten toegekend, die op hun beurt leiden tot een door de betrokken melkfabriek op de prijs in te houden korting.

20. De melkfabrieken betalen een kwaliteits-toeslag aan melkveehouders die over een periode van twaalf weken in totaal niet meer dan 1 kortingspunt toebedeeld hebben gekregen en in wier melk geen melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen zijn aangetoond. De hoogte van deze toeslag wordt door het COKZ elke periode opnieuw berekend aan de hand van de door de melkfabrieken verstrekte gegevens.

21. Daarbij wordt de hoogte van de toeslag per 100 kg zodanig vastgesteld, dat het totaalbedrag aan uitbetaalde kwaliteitstoelagen voor de betrokken periode gelijk of bijna gelijk is aan het totaalbedrag van de ingehouden kortingen. Indien een melkfabriek in een bepaalde periode in totaal meer kortingen heeft ingehouden dan zij aan kwaliteitstoelagen heeft uitbetaald, draagt

zij het verschil af aan het COKZ, dat dit bedrag weer verdeelt over andere melkfabrieken die zich in de omgekeerde situatie bevinden.

22. Uit de verwijzingsuitspraak blijkt, dat de melkprijs in Nederland in 1995 71,43 NLG per 100 kg bedroeg, dus 0,7143 NLG (0,32 euro) per kg. Indien melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen in de melk werden aangetroffen, werd een korting van 0,50 NLG (0,23 euro) per kg opgelegd.

23. Bij het Hof is niet bekend, hoeveel producenten in de relevante periode toelagen hebben ontvangen en hoe hoog deze toelagen in elk individueel geval waren. Desgevraagd heeft de Nederlandse regering tijdens de mondelinge behandeling echter onweersproken verklaard, dat de toelagen een zeer gering bedrag inhielden. Kuipers gaat ervan uit, dat ongeveer 70 tot 80 % van de Nederlandse landbouwers dergelijke toelagen voor hun melk ontvangen.

24. Tot slot kan nog uit de verwijzingsuitspraak worden afgeleid, dat het aandeel van *alle* kwaliteitstoelagen in Nederland in 1995 0,217 % van de totale waarde van *alle* melkleveringen bedroeg; in de daaropvolgende jaren (1996 tot en met 1999) viel dit aandeel slechts eenmaal iets groter uit (0,227 % in 1996), in de andere jaren was

¹³ — Zie met name de punten 20 tot en met 22 van de schriftelijke opmerkingen van de Nederlandse regering alsook haar opmerkingen tijdens de mondelinge behandeling.

het telkens iets geringer (tussen 1997 en 1999 liep het aandeel terug van 0,196 % in 1997 naar 0,185 % in 1998 tot uiteindelijk 0,174 % in 1999).

in tweede aanleg zowel de bestreden besluiten als de rechterlijke uitspraak in eerste aanleg vernietigd en onder meer bepaald dat het oorspronkelijke bezwaarschrift van Kuipers door het Productschap Zuivel diende te worden behandeld.

2. Het hoofdgeding

25. Verzoeker in het hoofdgeding, Kuipers, is een melkproducent in Nederland. In 1995 leverde hij rauwe melk aan Zuivelfabriek De Kievit B.V. te Meppel. Bij brieven van 24 en 28 juli 1995 en 8 en 15 augustus 1995, die het opschrift „kwaliteitsbericht” droegen, deelde deze fabriek hem mee dat in de geleverde melk een melkvreemde bacteriegroeiremmende stof¹⁴ was aangetoond. Derhalve werd krachtens artikel 12 van de Landbouwkwaliteitsverordening 1994 op de prijs van de geleverde rauwe melk een korting van 0,50 NLG (0,23 euro) per kg toegepast en een bedrag van in totaal 5 428,95 NLG (2 463,55 euro) ingehouden.

27. Bij besluit van 20 december 2000 heeft het Productschap Zuivel het hem doorgezonden bezwaarschrift van Kuipers ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft Kuipers beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

IV — Verzoek om een prejudiciële beslissing en procedure voor het Hof

28. In zijn uitspraak van 27 juni 2003 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

26. Kuipers wendde hiertegen verschillende rechtsmiddelen bij het COKZ aan, doch zonder succes. Uiteindelijk heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁵

„1) Is een nationaal stelsel van kwaliteitskortingen en -toeslagen op rauwe, aan de melkfabriek geleverde melk, als in geding, verenigbaar met verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten en in het bijzonder met het verbod van „verevening van de prijzen” in zijn

14 — De verwijzende rechter deelt bovendien mee, dat de heer Kuipers zelf tijdens de voorgerechtelijke procedure heeft erkend, penicilline ter bestrijding van mastitis te hebben gebruikt.

15 — [Voetnoot niet van belang voor de Nederlandse vertaling.]

artikel 24, lid 2 (thans, na consolidatie van tekstwijzigingen, artikel 38, lid 2, van verordening (EG) nr. 1255/99)?

2) Is een nationaal stelsel van kwaliteits-toeslagen op rauwe, aan de melkfabriek geleverde melk, als in geding, verenigbaar met het verbod van steun in artikel 24, lid 1, van verordening (EEG) nr. 804/68?

3) Indien vraag 2 bevestigend wordt beantwoord, is zodanig nationaal stelsel te beschouwen als steunmaatregel waarvan de invoering ingevolge artikel 93, lid 3, EG-Verdrag (thans: artikel 88, lid 3, EG) voorafgaand aan de Commissie moet worden medegedeeld?"

29. In de procedure voor het Hof hebben Kuipers, de Nederlandse regering en de Commissie schriftelijke en mondelinge opmerkingen gemaakt.

V — Beoordeling

A — De eerste vraag: verenigbaarheid van kwaliteitskortingen respectievelijk -toeslagen met de Europese prijsregeling voor melk

30. De eerste vraag van de verwijzende rechter komt erop neer of de gemeenschap-

pelijke marktordening voor melk en zuivel-producten, en in het bijzonder artikel 24, lid 2, van verordening nr. 804/68, zich verzet tegen een nationaal stelsel zoals het Nederlandse, dat afhankelijk van de kwaliteit van de aan melkfabrieken geleverde rauwe melk voorziet in kortingen en toeslagen op de melkprijs.

31. Terwijl de Nederlandse regering het litigieuze stelsel van kortingen en toeslagen verenigbaar acht met verordening nr. 804/68, ziet de Commissie hierin een schending van de prijsregeling van de gemeenschappelijke marktordening. Ook Kuipers acht dat stelsel ontoelaatbaar.

32. Volgens vaste rechtspraak mogen de lidstaten geen inbreuk op het in een gemeenschappelijke marktordening voorziene prijsstelsel maken door op nationaal niveau zelf bepalingen vast te stellen. De lidstaten dienen zich te onthouden van elke maatregel die van de gemeenschappelijke marktordening afwijkt of er inbreuk op maakt.¹⁶ Met

¹⁶ — Arresten van 6 november 1979, Toffoli (10/79, Jurispr. blz. 3301, punt 12); 7 februari 1984, Commissie/Italië (166/82, Jurispr. blz. 459, punt 23); 7 februari 1984, Jongeneel Kaas (237/82, Jurispr. blz. 483, punt 12), en 9 september 2003, Milk Marque en National Farmers' Union (C-137/00, Jurispr. blz. I-7975, punten 63 en 80). Zie ook — op andere gebieden dan het gemeenschappelijk landbouwbeleid — arresten van 26 juni 1979, Pigs and Bacon Commission (177/78, Jurispr. blz. 2161, punt 14); 19 maart 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Jurispr. blz. I-1251, punt 41); 8 januari 2002, Van den Bor (C-428/99, Jurispr. blz. I-127, punt 35), en 20 november 2003, ACOR (C-416/01, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 21).

een gemeenschappelijke marktordening zijn ook onverenigbaar bepalingen die de doeltreffende werking daarvan belemmeren, ook wanneer de gemeenschappelijke marktordening geen uitputtende regeling voor het betrokken gebied bevat.¹⁷

33. Tegen deze achtergrond moeten tweeërlei zaken worden onderzocht. Ten eerste, of de gemeenschappelijke marktordening ruimte laat voor nationale maatregelen dan wel een uitputtende prijsregeling bevat (zie hieronder, sub 1), en ten tweede, of dergelijke nationale maatregelen — voorzover daarvoor nog ruimte is — inbreuk kunnen maken op de gemeenschappelijke marktordening (zie hieronder, sub 2). Daarbij zal tevens aandacht moeten worden besteed aan het door de verwijzende rechter aangehaalde artikel 24, lid 2, van verordening nr. 804/68.

1) Ruimte voor nationale maatregelen

34. Wat de *ruimte voor nationale maatregelen* aangaat, behelst de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten een prijsregeling die onder meer in een richtprijs voor melk voorziet. Artikel 3,

lid 3, van verordening nr. 804/68 bepaalt echter uitsluitend, dat deze richtprijs wordt vastgesteld *voor melk met een vetgehalte van 3,7 % en wel in het stadium franco melk-fabriek*.¹⁸ Over de gevolgen die andere eigenschappen van de melk voor de prijsvorming kunnen hebben, laat de verordening zich daarentegen niet uit; men denke hierbij aan eventuele kwaliteitsgebreken, zoals bijvoorbeeld de in casu vastgestelde aanwezigheid van melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen.

35. Mijns inziens kan uit dit stilzwijgen van artikel 3 van verordening nr. 804/68 bezwaarlijk worden afgeleid, dat de daarin voorziene prijsregeling in elk opzicht *uitputtend* is. Indien men namelijk van een dergelijke uitputtende regeling uitging, zou dit tot het paradoxale gevolg leiden dat in de Gemeenschap altijd dezelfde op de richtprijs gebaseerde vergoeding moet worden betaald voor melk, ongeacht de kwaliteit daarvan, dus ook voor kwalitatief slechte melk. Regelingen die een verder gaande differentiatie van de melkprijs vanuit andere invalshoeken dan het in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 804/68 genoemde vetgehalte beogen, zouden dan bij voorbaat zijn uitgesloten. Het ligt echter juist voor de hand om naast het vetgehalte van de melk ook andere kwaliteitskenmerken van melk in aanmerking te nemen. Met name kwaliteitsgebreken zouden meegewogen moeten kunnen worden met het oog op een differentiatie van de melkprijs.

¹⁷ — Arresten *Compassion in World Farming* (punt 41) en *Van den Bor* (punt 35), beide aangehaald in voetnoot 16.

¹⁸ — De vaststelling geschiedt door de Raad volgens de procedure van artikel 37, lid 2, EG, jo artikel 3, lid 4, van verordening nr. 804/68.

36. Ook de door Kuipers aangevoerde bepalingen van afgeleid recht nopen niet tot een andere conclusie. Kuipers beroept zich op de richtlijnen 46/92¹⁹ en 47/92²⁰. Kort gezegd worden bij deze richtlijnen, net als overigens bij verordening nr. 2377/90²¹, bepaalde hygiënevoorschriften voor landbouwproducten ingevoerd en de maximaal toelaatbare waarden voor melkvreemde bacteriegroei-remmende stoffen in deze producten vastgesteld. Producten die de vastgestelde grenswaarden niet overschrijden, mogen in beginsel in het vrije verkeer worden gebracht. Hieruit volgt echter niet dat voor elk product dat de grenswaarde in acht neemt, steeds dezelfde prijs moet gelden. Het bestaan van grenswaarden sluit namelijk geenszins uit dat binnen de vastgestelde waarden nog een verder gaande differentiatie naar de kwaliteit plaatsvindt, welke differentiatie vervolgens ook tot uiting komt in de prijs.

nader omschreven maatregelen van lidstaten (verevening van de prijzen), doch zij verbiedt niet *elke* maatregel van de lidstaten die gevolgen heeft voor de prijsvorming.

38. Terzijde wil ik er nog op wijzen, dat ook artikel 5, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1411/71 die ten tijde van de feiten nog van toepassing was, deze zienswijze bevestigt. Deze bepaling schrijft — op het gebied van de productie van consumptiemelk — een stelsel van naar kwaliteit gedifferentieerde betaling voor. Blijkbaar is dus de gemeenschapswetgever zelf ervan uitgegaan, dat de prijsregeling van verordening nr. 804/68 niet uitputtend is.

39. Voorzover en zolang de Gemeenschap echter geen eigen bepalingen met betrekking tot de betaling van rauwe melk naar kwaliteit heeft vastgesteld — noch op het gebied van de productie van consumptiemelk, noch op het gebied van de productie van andere zuivelproducten — is de prijsvorming voor melk op communautair niveau niet uitputtend geregeld en kan zij door de lidstaten met inachtneming van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen worden aangevuld.

2) Geen inbreuk op de gemeenschappelijke marktordening

40. Onderzocht moet nog worden, of nationale maatregelen als de Nederlandse con-

37. Dat niet is bedoeld om nationale maatregelen die de melkprijs beïnvloeden, volledig uit te sluiten, kan ook a contrario worden afgeleid uit artikel 24, lid 2, van verordening nr. 804/68. Weliswaar verzet deze bepaling zich tegen bepaalde, daarin

19 — Richtlijn 92/46/EEG van de Raad van 16 juni 1992 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van rauwe melk, warmtebehandelde melk en producten op basis van melk (PB L 268, blz. 1).

20 — Richtlijn 92/47/EEG van de Raad van 16 juni 1992 houdende vaststelling van de voorschriften voor het toestaan van tijdelijke en beperkte afwijkingen op de specifieke communautaire gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van melk en producten op basis van melk (PB L 268, blz. 33).

21 — Verordening (EEG) nr. 2377/90 van de Raad van 26 juni 1990 houdende een communautaire procedure tot vaststelling van maximumwaarden voor residuen van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik in levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 224, blz. 1), zoals onder meer gewijzigd door de door Kuipers aangehaalde verordening (EEG) nr. 675/92 van de Commissie van 18 maart 1992 (PB L 73, blz. 8), zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1851/2004 van de Commissie van 25 oktober 2004 (PB L 323, blz. 6).

creet inbreuk kunnen maken op de gemeenschappelijke marktordening in haar geheel en de daarin opgenomen prijsregeling in het bijzonder. Dit kan uitsluitend worden beoordeeld in het licht van de doelstelling van deze regeling en van de hogere doelstellingen en bepalingen van het EG-Verdrag.

product nagestreefde prijs de richtprijs zo dicht mogelijk dient te benaderen, is dan ook niet steekhoudend.²⁴ Indien de richtprijs namelijk niet als een individuele inkomensgarantie doch slechts als een beleidsdoelstelling wordt opgevat, hoeft overal in de Gemeenschap alleen een gemiddeld prijsniveau te worden nagestreefd dat met dit richtbedrag overeenstemt. Een als beleidsdoelstelling opgevatte richtprijs laat wel degelijk ruimte voor een differentiatie naar de kwaliteit van het betrokken product.

a) De richtprijs als beleidsdoelstelling

41. De *richtprijs* voor melk vormt een *beleidsdoelstelling* op gemeenschapsniveau. Hij garandeert de producenten van elke lidstaat niet dat zij allen een inkomen in overeenstemming met de richtprijs zullen hebben.²² Dit blijkt ook uit de formulering van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 804/68, volgens welke de richtprijs „de melkprijs [is] welke wordt *nagestreefd* voor de totale hoeveelheid melk die *door de producenten* tijdens het melkprijsjaar wordt verkocht [...]”.²³

42. Het argument van de Commissie, dat de door elke individuele producent voor zijn

43. Aan de beleidsdoelstelling van een uniforme richtprijs voor melk binnen de hele Gemeenschap wordt geenszins afbreuk gedaan door een stelsel van kwaliteitskortingen en -toeslagen zoals het Nederlandse stelsel. Zoals namelijk uit artikel 11, lid 2, van de Landbouwkwaliteitsverordening 1994 blijkt, dient de hoogte van de kwaliteitstoeslag zodanig te worden vastgesteld dat het totaalbedrag aan kwaliteitstoeslagen per tijdvak gelijk of nagenoeg gelijk is aan het totaalbedrag van de ingehouden kortingen. Anders gezegd, het stelsel van kortingen en toeslagen leidt niet tot een wijziging van het totaalbedrag dat de Nederlandse melkfabrieken in een bepaald tijdvak uitgeven voor de aankoop van rauwe melk. Het heeft slechts tot gevolg dat de melkfabrieken niet aan elke producent, ongeacht de kwaliteit van zijn rauwe melk, dezelfde prijs betalen, doch afhankelijk van de geleverde kwaliteit aan

22 — Arrest Milk Marque en National Farmers' Union (aangehaald in voetnoot 16, punt 88).

23 — Cursivering van mij.

24 — Punt 14 van de memorie van de Commissie.

sommige producenten een hogere vergoeding en aan andere producenten een geringere vergoeding toekennen. Met een dergelijke regeling, die in haar geheel gezien *opbrengst-neutraal* is, wordt verzekerd dat in Nederland gemiddeld niet wordt afgeweken van de communautaire richtprijs en dus ook geen afbreuk wordt gedaan aan de werking van de gemeenschappelijke marktordening.

hoofdzak tot doel, in het productie- en groothandelsstadium tot een prijspeil te komen dat rekening houdt met zowel de belangen van alle communautaire producenten in de betrokken sector als met die van de consumenten, en dat de voorziening verzekert zonder overproductie aan te moeten. ²⁶

— Belangen van de consumenten

44. Daarin onderscheidt het onderhavige geval zich bijvoorbeeld ook fundamenteel van het geval Toffoli, waarin een nationale regeling had geleid tot een producentenprijs voor melk die algemeen hoger lag dan de door de Gemeenschap voorgeschreven richtprijs (260 lire per kg in plaats van 204,26 lire per kg) ²⁵; anders dan in casu was daar dus wel sprake van een afwijking van de richtprijs en daarmee van een inbreuk op de gemeenschappelijke marktordening.

b) Inaanmerkingneming van de belangen van consumenten en producenten; stabilisering van de markten; veiligstelling van de voorziening

45. De gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten heeft in

46. Een regeling als de Nederlandse met haar toeslagen en kortingen voor rauwe melk heeft tot doel, een op kwaliteit gebaseerd vergoedingssysteem in te voeren en de kwaliteit van landbouwproducten door middel van financiële prikkels te verhogen. Een dergelijke regeling houdt rekening met de *belangen van de consumenten*, met wier bescherming bij het bepalen en uitvoeren van het beleid van de Gemeenschap rekening moet worden gehouden volgens artikel 153, lid 2, EG. In het bijzonder neemt zij het doel in aanmerking om redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren (artikel 33, lid 1, sub e, EG). Op grond van het *evenredigheidscriterium* is het immers logisch, dat bij de vergoeding voor landbouwproducten een eerlijke prijs-prestatieverhouding wordt nagestreefd en dat voor kwalitatief minderwaardige producten dus niet dezelfde prijs geldt als voor kwalitatief goede of zelfs hoogwaardige landbouwproducten.

26 — Arrest Milk Marque en National Farmers' Union (aangehaald in voetnoot 16, punt 85) en arrest van 10 maart 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association (36/80 en 71/80, Jurispr. blz. 735, punt 20).

25 — Arrest Toffoli (aangehaald in voetnoot 16, punten 2 en 6).

— Belangen van de producenten

47. Tegelijkertijd doet een dergelijke regeling ook volledig recht aan de *belangen van de producenten*. De producent van een kwalitatief minderwaardig product kan namelijk niet verwachten dat hij daarvoor dezelfde prijs ontvangt als een producent die een kwalitatief goed of zelfs hoogwaardig product vervaardigt. Degene die de kwaliteit van zijn producten vooropstelt, mag echter verwachten dat hij méér met zijn producten zal kunnen verdienen dan de producent van een kwalitatief minderwaardig product.

48. Ook de in artikel 33, lid 1, sub b, EG nagestreefde verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn, vereist niet dat voor landbouwproducten *ongeacht de kwaliteit daarvan* steeds dezelfde prijs wordt nagestreefd.

49. Van een benadeling van de belangen van de producenten kan eventueel wel sprake zijn wanneer de van overheidswege toegepaste kortingen niet in verhouding staan tot de geconstateerde kwaliteitsgebreken.²⁷ Het is de taak van de verwijzende rechter om

voorzover nodig vast te stellen, of een korting zoals die in casu is toegepast, dus een korting van meer dan tweederde van de normale melkprijs²⁸, niet in verhouding staat tot de kwaliteitsgebreken van een levering van melk met melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen.

— Vergoedingssysteem naar kwaliteit als bijdrage tot de stabilisering van de markten

50. Ook het in artikel 33, lid 1, sub c, EG genoemde doel van *stabilisering van de markten* valt wellicht gemakkelijker te verwezenlijken indien de producentenvergoeding op zijn minst mede is afgestemd op de kwaliteit van hun producten. Weliswaar had het gemeenschappelijk landbouwbeleid oorspronkelijk vooral tot doel de productiviteit te verhogen en de voorziening van de bevolking in kwantitatief opzicht veilig te stellen²⁹, met name wat de eerste levensbehoeften betreft, doch in tijden van afnemend vertrouwen van de consument in bepaalde landbouwproducten wint de kwaliteit van de productie aan betekenis. Wanneer immers de betaling is gekoppeld aan de kwaliteit van de producten, kan daarvan ook een krachtiger stimulans uitgaan om kwali-

27 — Zie, met betrekking tot de verplichting van de lidstaten om de algemene rechtsbeginselen van het gemeenschapsrecht en met name het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen — in een iets andere samenhang, arresten van 26 oktober 1995, Siesse (C-36/94, Jurispr. blz. I-3573, punt 21, tweede volzin); 12 juli 2001, Louloudakis (C-262/99, Jurispr. blz. I-5547, punt 67), en 3 juli 2003, Lennox (C-220/01, Jurispr. blz. I-7091, punt 76).

28 — Ter herinnering: de korting die bij aanwezigheid van melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen werd opgelegd, bedroeg 0,50 NLG per kg, terwijl de normale melkprijs 0,7143 NLG per kg bedroeg (zie punt 22 van deze conclusie).

29 — Zie ook artikel 33, lid 1, sub d, EG.

teitsproducten te vervaardigen, waardoor uiteindelijk ook het verloren gegane vertrouwen kan worden hersteld.

51. In de communautaire wetgeving is toch al een algemene tendens waarneembaar om in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid de kwaliteit van de producten op de voorgrond te plaatsen teneinde aldus het aanzien van deze producten te verbeteren.³⁰ De invoering van een vergoedingssysteem gerelateerd aan de kwaliteit van de landbouwproducten is hiermee in overeenstemming.

c) Doelstellingen op het gebied van het mededingingsbeleid

52. Ook de communautaire doelstellingen op het gebied van het mededingingsbeleid mogen bij de beoordeling van een stelsel als het Nederlandse niet buiten beschouwing worden gelaten. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, is de handhaving van een echte mededinging op de markten voor landbouwproducten een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten; de gemeenschappelijke marktordeningen zijn gemeenschapsrechtelijk geen vacuüm.³¹

53. Een stelsel als het Nederlandse, waarin de overheid ingrijpt in de prijsvorming, is uit het oogpunt van het mededingingsbeleid zeker niet ideaal, maar de financiële stimulans die ervan uitgaat om de kwaliteit te verhogen, kan er in elk geval toe bijdragen dat producenten elkaar gaan beconcurreren op het gebied van de kwaliteit. De doelstellingen van het EG-Verdrag op het gebied van het mededingingsbeleid pleiten dus eerder vóór dan tegen de toelaatbaarheid van een regeling als de Nederlandse.³²

d) Samenvatting

54. Gelet op het voorgaande is er niets dat erop duidt dat een prijsregeling als de Nederlandse afbreuk zou kunnen doen aan de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten, zoals uitgelegd in het licht van de hogere doelstellingen en bepalingen van het EG-Verdrag.

32 — Wat de artikelen 81 EG en 82 EG aangaat, moet ervan worden uitgegaan dat noch het Productschap Zuivel noch het COKZ bij de toepassing van de Nederlandse prijsregeling als onderneming, resp. ondernemersvereniging handelt. De vaststelling van de op te leggen kortingen door het Productschap Zuivel en de vaststelling van de toe te kennen toeslagen door het COKZ is geen economische activiteit, doch uitoefening van overheidsgezag, ter uitvoering van wettelijke voorschriften en in opdracht van de overheid. Zie bijvoorbeeld ook het arrest van 18 maart 1997, Call (C-343/95, Jurispr. blz. I-1547, punten 16-18), en mijn conclusie van 28 oktober 2004 in de zaak Viacom (C-134/03, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 70 en 71).

30 — Aldus — in samenhang met oorsprongs aanduidingen — het Hof in het arrest van 16 mei 2000, België/Spanje (C-388/95, Jurispr. blz. I-3123, punt 53), en de arresten van 20 mei 2003, Ravil (C-169/00, Jurispr. blz. I-5053, punt 48), en Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita (C-108/01, Jurispr. blz. I-5121, punt 63).

31 — Arrest Milk Marque en National Farmers' Union (aangehaald in voetnoot 16, punten 57 e.v., inz. punten 57 en 61).

3) Verbod van verevening van de prijzen

ducten, met name de vastgestelde interventie- en richtprijzen, omzeilt.³³ Zoals ik echter reeds heb aangetoond, bevatten de gemeenschapsrechtelijke bepalingen geen beletsel voor een op kwaliteit gebaseerde prijsstructuur per product.

55. Wat ten slotte artikel 24, lid 2, van verordening nr. 804/68 aangaat, deze bepaling verbiedt slechts nationale maatregelen waardoor een *verevening van de prijzen* mogelijk is. Preciezer gezegd, heeft dit verbod betrekking op maatregelen waardoor verevening „van de prijzen van de in artikel 1 bedoelde producten” mogelijk is. Het gaat bij deze producten in het bijzonder om melk, room, boter, kaas, wrongel, lactose en melk-suikerstroop.

4) Tussenstand

Om de hiervoor uiteengezette redenen verzet verordening nr. 804/68 zich niet tegen een nationale regeling als de Nederlandse, die afhankelijk van de kwaliteit van de aan melkfabrieken geleverde rauwe melk in kortingen en toeslagen voorziet.

56. Reeds uit de formulering van deze bepaling — de begrippen prijzen en producten staan in het meervoud — volgt dat enkel bedoeld is een verevening van de prijzen *van verschillende zuivelproducten* te verbieden, dus bijvoorbeeld de melkprijs met die van room of de prijs van room met de boterprijs. Hierbij kan worden gedacht aan een door de overheid voorgeschreven, respectievelijk gebillijkte vorm van kruislingse subsidiëring, met behulp waarvan de prijs van een van de genoemde producten kunstmatig laag wordt gehouden door de prijs van een van de andere genoemde producten te verhogen. Het doel van de gemeenschappelijke markt-ordering bevestigt dit: verhinderd moet worden dat een lidstaat de op communautair niveau vastgestelde bepalingen inzake de prijsvorming van de verschillende zuivelpro-

B — *De tweede en de derde vraag: de bepalingen inzake staatssteun*

57. Met zijn tweede en zijn derde vraag stelt de verwijzende rechter in wezen de toepasselijkheid van de communautaire bepalingen

33 — Zie ook de in voetnoot 16 aangehaalde rechtspraak.

inzake staatssteun op een prijsregeling als de Nederlandse aan de orde. In dat verband komt een schending van twee staatssteunbepalingen in aanmerking: het bijzondere verbod van staatssteun in artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 en het algemene verbod van staatssteun in artikel 87, lid 1, EG.

van verordening nr. 804/68 ook de bepalingen van de artikelen 87 EG en 88 EG en daarmee het *algemene steunverbod* van het EG-Verdrag van toepassing op de productie van en de handel in melk en zuivelproducten. Dit wordt verder ook bevestigd door de tweede alinea van de twaalfde overweging van de considerans van verordening nr. 804/68, volgens welke de steunbepalingen van het EG-Verdrag (in beginsel)³⁵ van toepassing moeten worden verklaard op de melksector.³⁶

58. Artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 verbiedt uitdrukkelijk steun waarvan het bedrag wordt vastgesteld in verhouding tot de prijs of de hoeveelheid van melk of zuivelproducten. Dit *bijzondere steunverbod* heeft door de verwijzing naar prijs en hoeveelheid een beperkter toepassingsgebied dan het algemene steunverbod van artikel 87, lid 1, EG. Binnen dit beperktere toepassingsgebied is artikel 24 van verordening nr. 804/68 echter strenger dan artikel 87 EG, omdat het geen uitzonderingsmogelijkheden in de zin van artikel 87, lid 3, EG kent, doch zich beperkt tot de wettelijke uitzonderingen van artikel 87, lid 2, EG.³⁴

60. De formulering „behoudens andersluidende bepalingen” in artikel 23 van verordening nr. 804/68 betekent geenszins dat artikel 24, lid 1, van deze verordening een uitputtende regeling inzake de (on)toelaatbaarheid van staatssteun in de melksector bevat. Ware dit wel zo, dan zou artikel 23 zinledig worden en geen praktisch nut meer hebben. Artikel 24, lid 1, bevat slechts een specifiek verbod van bepaalde vormen van staatssteun voor melk en zuivelproducten, doch is geen uitputtende regeling.

59. Afgezien van dit bijzondere steunverbod zijn volgens artikel 36 EG, juncto artikel 23

35 — Het woord „grundsätzlich” in de Duitse versie van de overweging van de considerans is in andere taalversies, namelijk de Franse, de Italiaanse, de Spaanse, de Portugese, de Nederlandse en de Engelse, niet terug te vinden.

36 — Het arrest van 14 oktober 2004, Spanje/Commissie (C-173/02, Jurispr. blz. I-97), is in zoverre misleidend dat de relatie regel-uitzondering in artikel 23 van verordening nr. 804/68 (toepasselijkheid van de bepalingen inzake staatssteun als regel, niet-toepasselijkheid slechts wanneer zulks uitdrukkelijk in de verordening is bepaald) daarin ogenschijnlijk wordt omgedraaid: „Wat steunmaatregelen in deze sector betreft, vloeit uit artikel 23 van verordening nr. 804/68, bezien in samenhang met artikel 36 EG, voort dat de artikelen 87 EG, 88 EG en 89 EG slechts van toepassing zijn op de productie van en de handel in zuivelproducten voorzover zulks is voorzien in de regeling houdende instelling van de gemeenschappelijke marktordening” (arrest Spanje/Commissie, punt 18).

34 — Zie de aanhef „Behoudens het bepaalde in artikel 92, lid 2, van het Verdrag” van artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68, die thans moet worden gelezen als een verwijzing naar artikel 87, lid 2, EG.

1) Toetsing van de toeslagen aan het verbod van staatssteun (artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 en artikel 87, lid 1, EG)

deze verordening, volgens welke de steunbepalingen van het EG-Verdrag in het kader van de gemeenschappelijke marktordening moeten worden toegepast.

61. De tweede vraag van de verwijzende rechter luidt, of een nationale regeling als de Nederlandse, die in kortingen voorziet voor rauwe melk van minder goede kwaliteit en daaruit toeslagen financiert voor de constante levering van kwalitatief goede rauwe melk, onder het verbod van staatssteun van artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 valt.

64. Volgens de rechtspraak is het steunverbod van toepassing wanneer aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet sprake zijn van een maatregel van de staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. In de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een voordeel verschaffen en in de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.³⁷

62. Terwijl de Commissie en Kuipers het standpunt innemen dat kwaliteitstoelagen als de Nederlandse neerkomen op een vorm van staatssteun, is de Nederlandse regering het tegengestelde standpunt toegedaan.

65. In casu leveren vooral de eerste voorwaarde (met staatsmiddelen bekostigd) en de derde voorwaarde (voordeel voor de begunstigten) problemen op. Hieronder zal ik deze voorwaarden bespreken.

63. Basisvoorwaarde voor de toepassing van het verbod van staatssteun is, dat in het concrete geval ook daadwerkelijk sprake is van steun. Artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 bevat geen eigen definitie van het begrip steun. Het in deze bepaling gehanteerde begrip moet derhalve op eendere wijze worden uitgelegd als het begrip steunmaatregel in artikel 87 EG (en artikel 88 EG); dit strookt ook met het doel van artikel 23 van verordening nr. 804/68 en met de twaalfde overweging van de considerans van

a) Met staatsmiddelen bekostigd

66. Om te beginnen moet worden onderzocht, of de door de melkfabrieken betaalde kwaliteitstoelagen *met staatsmiddelen zijn*

³⁷ — Arresten van 15 juli 2004, Pearle e.a. (C-345/02, Jurispr. blz. I-7139, punt 33), en 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Jurispr. blz. I-7747, punt 75).

*bekostigd en dus aan de staat moeten worden toegerekend.*³⁸

Anderzijds moet de toekenning van de kwaliteitstoelagen een *extra last* voor de staat of het daardoor aangewezen lichaam meebrengen.⁴¹

67. Als uitgangspunt voor de bespreking zou moeten dienen, dat de litigieuze toelagen door particuliere melkfabrieken aan de melkproducenten worden toegekend en uit middelen van particuliere herkomst worden gefinancierd, namelijk uit de opbrengst van de kortingen die zijn opgelegd aan de leveranciers van rauwe melk van minder goede kwaliteit.

68. Dat de Nederlandse melkfabrieken *wettelijk verplicht* zijn dergelijke toelagen toe te kennen, volstaat als zodanig nog niet om deze toelagen als steunmaatregel te kunnen kwalificeren.³⁹

69. Volgens de rechtspraak zijn daarvoor twee aspecten van beslissend belang. Enerzijds moeten de middelen die ter betaling van de kwaliteitstoelagen worden aangewend, ook al zijn zij niet permanent in het bezit van de schatkist, constant *onder openbaar toezicht* en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale *autoriteiten* staan.⁴⁰

70. De omstandigheid dat de melkfabrieken in het Nederlandse stelsel als door de staat aangewezen betalingsinstanties kunnen worden beschouwd, terwijl het eveneens door de staat aangewezen COKZ⁴² deze uitbetalingen in grote lijnen stuurt, pleit ervoor dat de betrokken financiële middelen onder *openbaar toezicht* staan. Het COKZ berekent immers niet alleen de hoogte, per tijdvak, van de op basis van de door de melkfabrieken verstrekte gegevens uit te betalen kwaliteits-toelagen, doch vervult met name ook zelf een taak als herverdelende instantie. Zo roomt het de overtollige inkomsten van afzonderlijke melkfabrieken uit de kortingen af en verdeelt deze over melkfabrieken wier inkomsten uit de kortingen in hetzelfde tijdvak geringer waren dan voor de betaling van toelagen nodig was. De Commissie heeft in dit verband tijdens de mondelinge behandeling het begrip „virtueel fonds” gebezigd. Anders dan bijvoorbeeld in de zaak PreussenElektra⁴³, stroomt dus in elk geval een deel van de voor kwaliteitstoe-

38 — In deze zin ook het arrest *Pearle e.a.* (aangehaald in voetnoot 37, punt 34, voorts punten 37 en 38) en de arresten van 21 maart 1991, *Italië/Commissie* (C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 11); 16 mei 2002, *Frankrijk/Commissie* (C-482/99, Jurispr. blz. I-4397, punt 24), en 20 november 2003, *GEMO* (C-126/01, Jurispr. blz. I-13769, punt 24).

39 — Arrest van 13 maart 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punten 59-61).

40 — Arrest van 16 mei 2000, *Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie* (C-83/98 P, Jurispr. blz. I-3271, punt 50), en arrest *Frankrijk/Commissie* (aangehaald in voetnoot 38, punt 37). Zie in deze zin ook advocaat-generaal Jacobs in punt 165 van zijn conclusie van 26 oktober 2000 in de zaak *PreussenElektra* (C-379/98, Jurispr. 2001, blz. I-2103).

41 — Arresten van 17 maart 1993, *Slooman Neptun* (C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887, punt 21); 1 december 1998, *Ecotrade* (C-200/97, Jurispr. blz. I-7907, punt 35); 22 november 2001, *Ferring* (C-53/00, Jurispr. blz. I-9067, punt 16), en arrest *Pearle e.a.* (aangehaald in voetnoot 37, punt 36, laatste zinsnede).

42 — Dat het Productieschap Zuivel een door de staat aangewezen lichaam is, volgt uit artikel 2 van de Landbouwkwaliteitsregeling; voor het COKZ volgt dit uit de artikelen 3 en 7 van het Landbouwkwaliteitsbesluit (zie punten 16 en 17 van deze conclusie).

43 — Aangehaald in voetnoot 39.

slagen aangewende gelden tevoren *door de handen* van de staat en wel indirect, namelijk door tussenkomst van het door de staat aangewezen COKZ.

71. Verder is de toekenning van de kwaliteitstoelagen onderdeel van een door de Nederlandse overheid vastgesteld beleid⁴⁴ ter bevordering van de kwaliteit van landbouwproducten, en dient zij ter uitvoering van dit beleid. Hierin onderscheidt het onderhavige geval zich bijvoorbeeld van de zaak *Pearle* e.a.⁴⁵, waar de bestreden maatregel van een beroepsvereniging voortvloeide uit een initiatief van particuliere personen.

72. Daar staat tegenover dat in casu, evenals in de zaak *Pearle* e.a.⁴⁶, niets erop duidt dat de toekenning van de kwaliteitstoelagen tot een *extra last* voor de openbare financiën zou kunnen leiden. Ook al is er een door de staat aangewezen lichaam dat als herverdelende instantie of als trustkantoor van een virtueel fonds fungeert, vaststaat dat voor de toekenning van de kwaliteitstoelagen geen aanvullende financiële middelen door de overheid hoeven te worden vrijgemaakt en dat de overheid in dit verband ook niet afziet van inkomsten waarop zij anders aanspraak had kunnen maken.

73. Derhalve gaat het in casu in feite niet om de uit openbare middelen gefinancierde aanmoediging van bepaalde marktdeelnemers, maar om een ingreep van overheidswege in de prijsvorming tussen de melkfabrieken enerzijds en de producenten van rauwe melk (landbouwers) anderzijds. Voorzover echter door een loutere ingreep in de prijsvorming sommige marktdeelnemers ten laste van anderen worden begunstigd, worden de voordelen die dit meebrengt, direct noch indirect met staatsmiddelen bekostigd.⁴⁷

74. Onder deze omstandigheden kunnen de toeslagen niet als een *met staatsmiddelen bekostigde* uitkering worden beschouwd.

b) Voordeel voor de begunstigten

75. Zelfs indien echter — in tegenstelling tot het hier verdedigde standpunt — werd aangenomen dat de uitgekeerde bedragen wel uit de staatskas afkomstig zijn, zou nog steeds moeten worden onderzocht of prijs-toeslagen als die welke in het hoofdgeding centraal staan, daadwerkelijk een *voordeel* voor de begunstigten opleveren dat een kwalificatie als steun in de zin van artikel 87

44 — Zie met name artikel 2, lid 2, sub f, van de Landbouwkwaliteitswet, jo artikel 3, sub a en c, van het Landbouwkwaliteitsbesluit en artikel 11 van de Landbouwkwaliteitsverordening 1994.

45 — Arrest aangehaald in voetnoot 37; zie met name punten 15, 37 en 38 (met verdere verwijzingen).

46 — Arrest *Pearle* e.a. (aangehaald in voetnoot 37, punt 36).

47 — Zie arrest van 24 januari 1978, Van Tiggele (82/77, Jurispr. blz. 25, punten 23-25), waarin het Hof geen steunmaatregel aanwezig achtte in een geval waarin minimumdetailhandelsprijzen waren vastgesteld teneinde de verkopers van een product ten laste van de verbruikers te bevoorstellen.

EG en artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 zou wettigen.

uitvoering van *openbaardienstverplichtingen* worden verricht.⁵⁰

76. Als steun worden namelijk alleen beschouwd maatregelen die, in welke vorm ook, ondernemingen rechtstreeks of indirect bevoordelen of die als een economisch voordeel moeten worden beschouwd dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.⁴⁸

79. Deze gedachte brengt uiteindelijk slechts het algemene beginsel tot uiting dat de steunbepalingen niet van toepassing zijn op rechtsverhoudingen waarbij een prestatie tegen een normale tegenprestatie op de markt wordt verricht. Iemand die een prestatie verricht en daarvoor een normale tegenprestatie op de markt ontvangt, is immers geen steunontvanger maar oefent onder normale concurrentievoorwaarden een activiteit op de markt uit.⁵¹

77. De beslissende vraag is derhalve, of de in het hoofdgeding betwiste toeslagen uiteindelijk niet gewoon een op de markt gebruikelijke tegenprestatie voor melkproducenten vormen, dan wel een financieel voordeel dat de betrokken melkproducenten onder normale marktvoorwaarden niet zouden hebben verkregen, waardoor zij vergeleken met hun concurrenten in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst.⁴⁹

80. De voorliggende gegevens van het hoofdgeding pleiten ervoor om toeslagen zoals die in Nederland worden toegepast, inderdaad als een *tegenprestatie* voor door de melkproducenten geleverde prestaties op te vatten en niet als een extra voordeel voor hen. De kwaliteitstoeslagen leiden er namelijk niet toe, dat *individuele*, afzonderlijk beoordeelde leveringen van rauwe melk *een tweede maal* worden *betaald*, dat wil zeggen boven op de normale prijs die hoe dan ook verschuldigd is voor kwalitatief goede waren. Afgezien van het *kwaliteitselement* zijn de litigieuze toeslagen ook gekoppeld aan een *tijdselement*. Zij zijn een extra erkenning voor de *constante* levering, *over een langere*

78. In deze context heeft het Hof recentelijk nog vastgesteld, dat een maatregel *niet* onder artikel 87, lid 1, EG valt wanneer deze de tegenprestatie vormt voor prestaties die ter

50 — Arrest Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (aangehaald in voetnoot 37, punten 87, 89 en 94) en arrest Enirisorse (aangehaald in voetnoot 48, punt 31).

51 — Daarentegen kan wel sprake zijn van steun wanneer een prestatie wordt verricht zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat of wanneer een prestatie tegen preferentiële condities wordt verricht. Zie arrest GI/MO (aangehaald in voetnoot 38, punt 29), arrest van 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie (67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punt 28), en arrest SFEI (aangehaald in voetnoot 49, punt 62).

48 — Arrest van 27 november 2003, Enirisorse (C-34/01–C-38/01, Jurispr. blz. I-14223, punt 30), en arrest Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (aangehaald in voetnoot 37, punt 84, met verdere verwijzingen).

49 — Arrest van 11 juli 1996, SFEI (C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 60); arrest Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (aangehaald in voetnoot 37, punt 87).

periode, van kwalitatief goede rauwe melk en vormen dus, los van de individuele levering, de beloning voor het *duurzame karakter van de kwaliteit*. Om namelijk voor een kwaliteitstoeslag in aanmerking te komen, moet de betrokken producent over een tijdvak van twaalf weken melk hebben geleverd waarvoor hij in totaal niet meer dan één kortingspunt toebedeeld heeft gekregen en waarin geen melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen zijn aangetroffen.⁵²

81. Moeilijker te beantwoorden is de vraag of een dergelijke tegenprestatie in de vorm van een kwaliteitstoeslag qua hoogte *normaal is op de markt*, omdat het immers om een streng gereguleerde markt gaat.⁵³ Dit zou in elk geval ontkennend kunnen worden beantwoord, indien het bedrag van de toegekende toeslagen uitsteeg boven het bedrag dat bij een vrij spel van de krachten op de markt had kunnen worden ontvangen. In casu staat echter vast, dat de aan de individuele producenten toegekende kwaliteitstoeslagen slechts een gering bedrag vertegenwoordigen.⁵⁴ Tegen deze achtergrond lijkt het uiterst onwaarschijnlijk dat de begunstigde melkproducenten kwaliteits-toeslagen van die orde van grootte niet ook onder normale marktvoorwaarden, dat wil zeggen zonder overheidsinvloed op de prijsvorming, zouden hebben kunnen ontvangen.

82. Dat het bedrag van de kwaliteitstoeslagen kan variëren, is geen beletsel om deze toeslagen als een normale tegenprestatie op de markt te kwalificeren. Het ligt in de aard van de zaak dat in een tijdvak waarin verhoudingsgewijs veel producenten rauwe melk van minderwaardige kwaliteit hebben geleverd, de leveranciers van steeds kwalitatief goede rauwe melk recht hebben op evenredig hoge kwaliteitstoeslagen, omdat hun kwaliteitsinspanning in dit tijdvak bijzonder veel waard was. Omgekeerd vallen de kwaliteitstoeslagen in tijdvakken waarin verhoudingsgewijs weinig producenten rauwe melk van minderwaardige kwaliteit hebben geleverd en veel producenten rauwe melk van goede kwaliteit hebben geleverd, evenredig lager uit, omdat de kwaliteitsinspanning van de leveranciers van constant goede rauwe melk in dit tijdvak verhoudingsgewijs minder waard was.

83. Volledigheidshalve wil ik nog vermelden, dat de kwaliteit van de geleverde melk wordt beoordeeld aan de hand van vooraf vastgestelde criteria en onder toezicht van een speciaal daarvoor in het leven geroepen melkcontrolestation (artikel 10, lid 1, van de Landbouwkwaliteitsverordening 1994, juncto artikel 7 van het Landbouwkwaliteitsbesluit).⁵⁵ Verder blijkt uit de voorliggende

52 — Zie artikel 11, lid 1, van de Landbouwkwaliteitsverordening 1994.

53 — De gemeenschapswetgever oefent namelijk zelf een niet geringe invloed op het vrije spel van de krachten op de markt uit door een prijsregeling met een richtprijs voor melk en interventieprijs voor bepaalde verwerkte landbouwproducten in te voeren en dit systeem te voorzien van een beschermingsmechanisme aan de buitengrenzen van de Gemeenschap, met de mogelijkheid van restituties bij uitvoer en heffingen in het handelsverkeer met derde landen.

54 — Zie punt 23 van deze conclusie.

55 — Zie in diezelfde zin ook het door het Hof in het arrest Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (aangehaald in voetnoot 37, punt 90) geformuleerde criterium dat de parameters op basis waarvan een compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze moeten worden vastgesteld. De andere door het Hof in dit arrest geformuleerde criteria (punten 89-93) hebben specifiek betrekking op het geval van een tegenprestatie voor de uitvoering van openbare dienstverplichtingen en zijn dus van geen nut voor het onderhavige geval.

gegevens, dat aan alle producenten die aan de geformuleerde kwaliteitscriteria voldoen, automatisch een toeslag wordt uitgekeerd. Voor een ongelijke behandeling tussen producenten hoeft dus niet te worden gevreesd.

86. De standstill- en aanmeldingsverplichting van artikel 88, lid 3, EG heeft in beginsel slechts betrekking op de *uitgavenkant*, dus de toekenning van steun aan de begunstigde(n). De *inkomstenkant*, dat wil zeggen de inhouding van kortingen ter financiering van de steun, valt normaliter niet onder deze verplichtingen.

84. In deze omstandigheden zijn de door de Nederlandse melkfabrieken toegekende toeslagen voor de constante levering van kwalitatief goede rauwe melk geen steun in de zin van de artikelen 87 EG en 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 en vormen zij slechts de vergoeding voor een door de producenten geleverde bijzondere kwaliteitsinspanning.

87. Van een uitbreiding van deze verplichtingen in dier voege dat zij ook de financiering van een steunmaatregel omvatten, kan slechts sprake zijn wanneer er een rechtstreeks en onlosmakelijk verband bestaat tussen de inkomsten- en de uitgavenkant.⁵⁶

2) De kortingen in het licht van de verplichting tot aanmelding en opschorting van de uitvoering van steunmaatregelen (artikel 88, lid 3, EG)

85. Met zijn derde vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten, of een nationale regeling als de Nederlandse, die voor rauwe melk van mindere kwaliteit kortingen oplegt en daaruit toeslagen voor de constante levering van kwalitatief goede rauwe melk financiert, onder de in artikel 88, lid 3, EG bepaalde standstill- en aanmeldingsverplichting voor steunmaatregelen valt.

88. In casu is er veel voor te zeggen voor een dergelijk rechtstreeks en onlosmakelijk verband tussen de inhouding van de korting voor rauwe melk van mindere kwaliteit enerzijds en de daarmee gefinancierde toeslagen voor de constante levering van kwalitatief goede rauwe melk anderzijds.

⁵⁶ — Zie met name arrest van 21 oktober 2003, Van Calster en Cleeren (C-261/01 en C-262/01, Jurispr. blz. I-12249, punt 49), en arresten Enirisorse (aangehaald in voetnoot 48, punten 43-45) en Pearle e.a. (aangehaald in voetnoot 37, punten 29 en 30). Een uitgebreide bestudering van de problematiek is te vinden in de punten 32 e.v. van de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed van 4 maart 2004 in de zaken Streekgewest Westelijk Noord-Brabant e.a. (C-174/02) en Pape (C-175/02), nog niet gepubliceerd in de jurisprudentie).

Met name dient overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de Landbouwkwaliteitsverordening 1994 de hoogte van de kwaliteitstoeslag per 100 kg melk zodanig te worden vastgesteld, dat het totaalbedrag aan uitgekeerde kwaliteitstoeslagen per tijdvak gelijk of nagenoeg gelijk is aan het totaalbedrag van de ingehouden kortingen. De ingehouden kortingen zijn doelgebonden en dienen uitsluitend ter financiering van de toeslagen.

89. Zoals echter reeds vermeld⁵⁷, is de kwaliteitstoeslag die in casu in Nederland wordt toegekend, geen steun in de zin van artikel 87 EG. In deze omstandigheden kunnen ook de ter financiering daarvan ingehouden kortingen niet onder de in artikel 88, lid 3, EG neergelegde standstill- en aanmeldingsverplichting vallen.

3) Tussenstand

90. Om de hiervoor uiteengezette redenen verzetten de artikelen 87, lid 1, EG en 88, lid 3, EG alsook artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 zich niet tegen een nationale regeling als de Nederlandse, die voor rauwe melk van mindere kwaliteit kortingen oplegt en daaruit toeslagen voor de constante levering van kwalitatief goede rauwe melk financiert.

C — Slotopmerking

91. In zijn memorie voert Kuipers aan, dat het Nederlandse kortingenstelsel mogelijkerwijs inbreuk maakt op de waarborgen die artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁵⁸ biedt. Hij beroept zich daarbij onder meer op het vermoeden van onschuld.

92. Deze opvatting moet om de volgende redenen worden afgewezen. De communautaire rechtsorde garandeert weliswaar een bescherming van de grondrechten die gelijkwaardig is aan die van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, doch een beroep op het vermoeden van onschuld kan in casu niet slagen. Een kortingenstelsel als het Nederlandse is immers geen stelsel van overheidssancties, maar komt slechts neer op een ingrijpen van overheidswege in de prijsvorming. Ook voor een schending van het grondrecht op een eerlijk proces bestaan in casu geen aanknopingspunten; uit het dossier blijkt onder andere, dat Kuipers volop gelegenheid heeft gehad om zijn standpunt kenbaar te maken en dat hij daarvan ook uitgebreid gebruik heeft gemaakt.

⁵⁷ — Zie de overwegingen in de punten 61-84 van deze conclusie.

⁵⁸ — Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

VI — Conclusie

93. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door het College van Beroep voor het bedrijfsleven gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten, verzet zich niet tegen een nationale regeling als de Nederlandse, die afhankelijk van de kwaliteit van de aan melkfabrieken geleverde rauwe melk in kortingen en toeslagen voorziet.

- 2) De artikelen 87, lid 1, EG en 88, lid 3, EG alsook artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten, verzetten zich niet tegen een nationale regeling als de Nederlandse, die voor rauwe melk van mindere kwaliteit kortingen oplegt en daaruit toeslagen voor de constante levering van kwalitatief goede rauwe melk financiert.”