

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 16. decembra 2004¹

I – Uvod

1. Na Nizozemskem obstaja ureditev cen, na podlagi katere mlekarne za surovo mleko slabše kakovosti proizvajalcem, tj. kmetom, naložijo odbitke od cene. S temi odbitki od cene se sočasno financirajo zmerne premije za tiste proizvajalce, ki so v določenem obdobju dobavljali mlekarnam kakovostno brezhibno surovo mleko.

3. V tej zvezi nizozemsko College van Beroep voor het bedrijfsleven (v nadaljevanju tudi: predložitveno sodišče) prosi Sodišče za razlago prepovedi državnih pomoči, določene v pravu Skupnosti (člen 87(1) ES), in prepovedi izvajanja, določene v pravu o državnih pomočeh (člen 88(3) ES), ter Uredbe Sveta (EGS) št. 804/68 z dne 27. junija 1968 o skupni organizaciji trga mleka in mlečnih izdelkov (v nadaljevanju: Uredba št. 804/68)².

II – Pravni okvir

2. Ta ureditev cen je v obravnavanem primeru predmet preverjanja po pravu Skupnosti. A. H. Kuipers, čigar surovo mleko je mlekarna, ki ji je bilo to mleko dobavljeno, leta 1995 v nekaj primerih uvrstila v manj kakovostno mleko, izpodbija odbitke od cene, ki jih je uporabila ta mlekarna. Meni, da so taki odbitki v nasprotju s pravom Skupnosti.

A – Pravo Skupnosti

4. Upoštevni predpisi prava Skupnosti so v tem primeru člen 36, prvi odstavek, ES,

1 — Jezik izvirnika: nemščina

2 — UL L 148, str. 13.

člen 87(1) ES in člen 88(3) ES ter 7. V členu 88(3) ES je določeno: Uredba št. 804/68.³

5. V skladu s členom 36, prvi odstavek, ES se določbe iz poglavja o pravilih konkurence uporabljajo za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino s kmetijskimi proizvodi le v obsegu, ki ga določi Svet v okviru člena 37(2) in (3) ES ter v skladu s postopkom, določenim v istih odstavkih, ob upoštevanju ciljev iz člena 33.

6. Člen 87(1) ES določa:

„Razen če ta pogodba ne določa drugače, je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnjam posameznega blaga, nezdružljiva s skupnim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.“

„Komisija mora biti obveščena o vseh načrtih za dodelitev pomoči dovolj zgodaj, da lahko predloži pripombe. Če meni, da takšen načrt glede na člen 87 ni združljiv s skupnim trgom, nemudoma sproži postopek iz odstavka 2. Zadevna država članica ne sme izvajati svojih predlaganih ukrepov, dokler v tem postopku ni sprejeta dokončna odločitev.“

8. V členih 23 in 24 Uredbe št. 804/68 je določeno:⁴

„Člen 23

Razen, če je tako določeno s to uredbo, veljajo členi od 92 do 94 Pogodbe za proizvodnjo in trgovino z izdelki, navedenimi v členu 1.

3 — Uredbo št. 804/68 je z učinkom od 1. januarja 2000 nadomestila Uredba Sveta (ES) št. 1255/1999 z dne 17. maja 1999 o skupni organizaciji trga za mleko in mlečne izdelke (UL L 160, str. 48, v nadaljevanju: Uredba št. 1255/1999). Vendar se dejansko stanje postopka v glavni stvari nanaša na leto 1995, tako da se iz časovnih razlogov zanj še uporablja Uredba št. 804/68.

4 — Člena 23 in 24 Uredbe št. 804/68 sta vsebinsko enaka členoma 37 in 38 Uredbe št. 1255/1999; glej tudi Prilogo III k Uredbi št. 1255/1999. Prejšnji členi od 92 do 94 Pogodbe ES, na katere se sklicuje Uredba št. 804/68, ustrezajo sedaj veljavnim členom od 87 ES do 89 ES.

Člen 24

države članice, in prepoved pomoči, ki niso združljive s skupnim trgom, načeloma uporabiti v sektorju mleka in mlečnih izdelkov. [...]"

1. S pridržkom določb člena 92(2) Pogodbe je pomoč, katere znesek je določen na osnovi cene ali količine izdelkov, navedenih v členu 1, prepovedana.

10. Dodatno je treba opozoriti na člen 3 Uredbe št. 804/68, ki vsebuje ta pravila za določanje cene mleka:

2. Državni ukrepi, ki dovoljujejo izenačevanje med cenami izdelkov, navedenih v členu 1, so prav tako prepovedani."

„Člen 3

Pri izdelkih, ki so navedeni v členu 1 Uredbe št. 804/68, na katere se sklicuje njen člen 24(2), gre zlasti za mleko, smetano, maslo, sir, skuto, laktozo in laktozni sirup.

1. Vsako leto pred 1. avgustom se za Skupnost določi ciljna cena za mleko za tržno leto za mleko, ki se začne naslednje koledarsko leto.

9. Dvanajsta uvodna izjava Uredbe št. 804/68 daje o vsem to pojasnilo: [...]

„Vzpostavitev skupnega trga na podlagi skupnega sistema cen bi bila ogrožena z dodelitvijo določenih pomoči; [...] zato [je] treba določbe Pogodbe, na podlagi katerih je omogočena presoja pomoči, ki jih dodelijo

2. Ciljna cena je cena mleka, ki se jo prizadeva doseči za skupno prodajo mleka proizvajalcev v tržnem letu za mleko, in sicer v skladu s prodajnimi možnostmi, ki se ponujajo na trgu Skupnosti in na trgih zunaj Skupnosti.

3. Ciljna cena mleka se določi za mleko, dobavljeno v mlekarne, ki vsebuje 3,7 odstotka maščobe [...]“⁵

11. Poleg tega je bilo ob nastanku dejanskega stanja v postopku v glavni stvari v členu 5(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 1411/71 določeno⁶:

„Za mleko, ki se uporablja za izdelavo [tega] konzumnega mleka, mora veljati sistem plačila, ki se spreminja glede na kakovost. Ta sistem mora zagotavljati, da mleko, ki se uporablja kot surovina za izdelavo konzumnega mleka, ustreza določenim pogojem glede kakovosti, vključno s sestavo.“

kmetijstva (Landbouwkwaliteitswet, v nadaljevanju: zakon o kakovosti kmetijstva)⁷, na odlok o kakovosti kmetijskih proizvodov – surovo mleko in proizvodnja mleka (Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding, v nadaljevanju: nizozemski temeljni odlok o mleku)⁸ ter na izvedbeno uredbo državnega sekretarja za kmetijstvo, upravljanje z naravo in ribištvo glede kakovosti kmetijskih proizvodov – plačilo mleka s kmetij glede na kakovost (Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, v nadaljevanju: nizozemska izvedbena uredba o mleku)⁹. K temu je treba dodati še pravila in sklep, ki jih je sprejel Productschap Zuivel (urad za mleko in mlečne izdelke), tožena stranka v postopku v glavni stvari.

13. Iz izredno zapletenega skupnega učinkovanja vseh teh predpisov lahko v glavnem povzamemo to:

B – Nacionalno pravo

12. V nizozemskem nacionalnem pravu je treba zlasti opozoriti na zakon o kakovosti

14. Člen 2(1) zakona o kakovosti kmetijstva v povezavi členom 3(a) temeljnega odloka o mleku vsebuje pooblastilo za sprejetje predpisov o kakovosti [kmetijskih] izdelkov, in sicer surovega mleka. Taki predpisi lahko med drugim urejajo plačilo glede na kakovost izdelkov.

5 — Člen 3(1) Uredbe št. 804/68 je z učinkom od 1. julija 1996 nadomestila ta formulacija: „Vsako leto se za Skupnost določi ciljna cena mleka.“ (Uredba Sveta (ES) št. 1587/96 z dne 30. julija 1996, UL L 206, str. 21). Uredba št. 1255/1999, ki velja od 1. januarja 2000, v členu 3 ohranja sistem ciljnih cen, vendar ne predvideva več obveznosti, da jih je treba vsako leto ponovno določiti.

6 — Uredba Sveta (EGS) št. 1411/71 z dne 29. junija 1971 o določitvi dodatnih pravil o skupni ureditvi trga za mleko in mlečne proizvode glede proizvodov, ki sodijo pod tarifno oznako 04.01 skupne carinske tarife (UL L 148, str. 4). Ta uredba je bila razveljavljena z učinkom od 1. januarja 1998.

7 — Stb. 1971, str. 371, spremenjena z zakonom z dne 23. decembra 1993 (Stb. 1993, str. 690).

8 — Stb. 1994, str. 63, spremenjen z uredbo z dne 26. junija 1995 (Stcrt. 122).

9 — Stcrt 1994, str. 25. Prenehal veljati 8. januarja 2000.

15. Člen 2(2)(f) zakona o kakovosti kmetijstva v povezavi s členom 3(a) in (c) nizozemskega temeljnega odloka o mleku dovoljuje za surovo mleko uvedbo sistema odbitkov od cene in premij, odvisno od kakovosti izdelka.

(Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, v nadaljevanju: pravila iz leta 1994)¹¹, ki povzeto določa:

„Člen 2

16. Člen 8 zakona o kakovosti kmetijstva omogoča, da se pravnim osebam zasebnega prava podelijo nadzorne funkcije, nadalje, preverjanje kmetijskih izdelkov in izvajanje zakonskih predpisov o plačilu cene glede na kakovost izdelkov. V skladu s členom 3(1)(c) in členom 7 nizozemskega temeljnega odloka o mleku je ta naloga za sektor mleka v glavnem prenesena na Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (v nadaljevanju: COKZ)¹⁰ s sedežem v Leusdenu.

1. Zbiralec mleka s kmetij mora zadevnim rejcem krav molznic to mleko glede na kakovost plačati v skladu z določbami, sprejetimi s to uredbo ali na njeni podlagi.

[...]

17. V členu 2 nizozemske izvedbene uredbe o mleku je spet pristojnemu uradu – Productschap Zuivel – dano pooblastilo, da s pravili sprejme predpise o plačilu mleka za mlekarne glede na kakovost, med drugim glede pregleda kakovosti, zadržanja odbitka od cene in plačila premije za kakovost. Na podlagi člena 2 izvedbene uredbe o mleku je Productschap Zuivel sprejel pravila iz leta 1994 o kakovosti kmetijskih izdelkov – plačilo mleka s kmetij glede na kakovost

3. Zbiralec mleka s kmetij mora:

- (a) ugotoviti kakovost mleka s kmetij, ki ga je prejel od rejcev krav molznic, in

¹⁰ — Centralni urad za kakovost mlečnih izdelkov.

¹¹ — PBO-blad 1994, št. 9. Productschap Zuivel je 15. septembra 1999 sprejel nova pravila (Zuivelverordening 2000, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, samenstelling en gewicht), ki so začela veljati 1. januarja 2000. Z njimi so bila med drugim razveljavljena pravila iz leta 1994.

- (b) evidentirati rezultat pregleda kakovosti, navedenega pod (a), ter pri teh postopkih upoštevati določbe tega predpisa ali določbe, ki so bile sprejete na podlagi tega predpisa.
- 2. Znesek premije za kakovost se določi na 100 kilogramov mleka za območje, ki ga predsednik določi po izjavi COKZ, tako da je skupni znesek premije za kakovost na obdobje enak ali skoraj enak skupnemu znesku zadržanih odbitkov od cene.

[...]

Člen 12

Člen 10

- 1. Nadzorna postaja mleka oceni rezultate pregleda kakovosti v skladu s pravili o standardih, točkah odbitka in drugih odbitkih, ki se naložijo in jih predsednik sprejme po izjavi COKZ.

Zbiralec mleka s kmetij mora za vsako obdobje vzorčenja na podlagi skupnega števila dodeljenih točk odbitka zadržati odbitek, ki ga po zjasnitvi COKZ predsednik določi glede na skupno količino mleka s kmetij, ki jo je v tem obdobju dobavil zadevni rejec krav molznic, in morda oziroma morebitne odbitke na dobavo zaradi vsebnosti antibiotikov.“

[...]

Člen 11

- 1. Zbiralci mleka s kmetij izplačajo premijo za kakovost za obdobje dvanajstih tednov rejcem krav molznic, ki v tem obdobju skupno niso prejeli več kot ene točke odbitka in v njihovem mleku ni bila izkazana vsebnost antibiotikov. [...]

18. V sklepu, ki ga je sprejel predsednik Productschap Zuivel, Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek (sklep o določitvi pogostnosti in ocenjevanja rezultatov nadzora kakovosti)¹², so med drugim določeni tudi odbitki od cene, ki jih je treba uporabiti. Po tem znaša odbitek od cene 0,50 NLG (0,23 EUR) na kg, če so v dobavljenem mleku ugotovili ostanke antibiotikov.

¹² — PBO-blad 1994, št.° 20, str. 25, spremenjen s sklepoma z dne 19. julija 1994 (PBO-blad, št.°42) in z dne 15. februarja 1995 (POB-blad, št.°15).

III – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

A – Pregled funkcioniranja nizozemske ureditve cen¹³

19. Nizozemske mlekarne stalno preverjajo kakovost dobavljenega surovega mleka. Pomankljivosti v kakovosti se ocenjujejo s točkovnim sistemom z odbitnimi točkami in povzročijo odbitek od cene, ki ga zadrži mlekarna.

20. Tistim proizvajalcem mleka, katerih dobave so bile v obdobju dvanajstih tednov ocenjene skupaj z ne več kot eno odbitno točko in pri katerih mleku niso dokazali nobenih ostankov antibiotikov, plačajo mlekarne premijo za kakovost. COKZ to premijo v rednih časovnih presledkih na novo obračuna na podlagi podatkov, ki jih posredujejo mlekarne.

21. Pri tem se višina premije za vsakih 100 kg določi tako, da skupni znesek izplačanih premij za kakovost v obravnavanem obdobju enak ali skoraj enak skupnemu znesku zadržanih odbitkov od cene. Če je mlekarna v določenem obdobju zadržala

skupno več odbitkov od cene, kot je izplačala premij za kakovost, odvede razliko COKZ, ki jo razdeli drugim mlekarnam, ki so se znašle v obratnem položaju.

22. Iz predložitvenega sklepa izhaja, da je leta 1995 cena mleka na Nizozemskem znašala 71,43 NLG na 100 kg, torej 0,7143 NLG (0,32 EUR) na kilogram. Če so v mleku ugotovili ostanke antibiotikov, je odbitek od cene, ki ga je bilo treba izvesti, znašal 0,50 NLG (0,23 EUR) na kg.

23. Sodišče nima nobenega podatka o tem, koliko proizvajalcev je v obravnavanem obdobju prejelo te premije in koliko so znašale te premije v posameznem primeru. Na podlagi vprašanja pa je nizozemska vlada na obravnavi, ne da bi katera stranka to izpodbijala, navedla, da so bili zneski premij zelo nizki. A. H. Kuipers izhaja iz tega, da približno od 70 do 80 % nizozemskih kmetov za svoje mleko prejema takšne premije.

24. Poleg tega iz predložitvenega sklepa jasno izhaja, da je na Nizozemskem leta 1995 delež *vseh* premij za kakovost v razmerju do skupne vrednosti *vseh* dobav mleka znašal 0,217 %; v naslednjih letih (od 1996 do 1999) je bil ta delež samo enkrat malo višji (0,227 %

¹³ — Glej v tej zvezi zlasti točke od 20 do 22 pisnih stališč nizozemske vlade in njene ustne navedbe na obravnavi.

leta 1996), sicer vedno malo nižji (med leti 1997 in 1999 se je zniževal ter je po 0,196 % leta 1997 in 0,185 % leta 1998 končno dosegel 0,174 % leta 1999).

na drugi stopnji razveljavilo do takrat sprejete upravne in sodne odločbe in med drugim odredilo, naj se prvotni ugovor A. H. Kuipersa posreduje Productschap Zuivel v nadaljnjo obravnavo.

B – Spor o postopku v glavni stvari

25. A. H. Kuipers, tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je proizvajalec mleka na Nizozemskem in je leta 1995 dobavljal surovo mleko nizozemski mlekarni Zuivelfabriek De Kievit B. V. v Meppelu. Z dopisi z dne 24. julija, 28. julija, 8. avgusta in 15. avgusta 1995, z naslovom „Poročilo o kakovosti“, je mlekarna A. H. Kuipersu sporočila, da so bili v surovem mleku, ki ga je dobavil, dokazani ostanki antibiotika.¹⁴ Zato so pri plačilu surovega mleka, ki ga je dobavil A. H. Kuipers, ob uporabi člena 12 pravil iz leta 1994 obračunali odbitek od cene v višini 0,50 NLG (0,23 EUR) na kg in zadržali ustrezni denarni znesek – skupno 5428,95 NLG (2463,55 EUR).

26. A. H. Kuipers je najprej neuspešno vložil različna notranja pravna sredstva pri COKZ. Končno je Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak¹⁵ na podlagi njegove pritožbe

27. Productschap Zuivel je 20. decembra 2000 zavrnilo ugovor A. H. Kuipersa, ki mu je bil med tem posredovan, kot neutemeljen. A. H. Kuipers je zoper to zavrnitev vložil tožbo pri predložitvenem sodišču.

IV – Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem

28. College van Beroep voor het bedrijfsleven je s sklepom z dne 27. junija 2003 prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je državni sistem odbitkov in premij, vezanih na kakovost surovega mleka, dobavljenega mlekarni, kot je sistem v tej zadevi, združljiv z Uredbo (EGS) št. 804/68 o skupni tržni ureditvi mleka in mlečnih izdelkov ter zlasti s prepovedjo

¹⁴ – V predložitvenem sklepu je dobesedno navedeno „een bacteriegroeiremmende stof“ (snov, ki preprečuje razmnoževanje bakterij). Predložitveno sodišče poleg tega poroča, da je A. H. Kuipers v predhodnem postopku priznal uporabo penicilina za zatiranje mastitisa.

¹⁵ – Državni svet, oddelek za upravno sodstvo.

izenačevanja med cenami iz člena 24(2) (po konsolidaciji sprememb besedila postal člen 38(2) Uredbe št. 1255/99)?

trga za mleko in mlečne izdelke, zlasti člen 24(2) Uredbe št. 804/68, nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je nizozemska, ki predvideva odbitke od cene in premije za surovo mleko, dobavljeno mlekarnam, glede na kakovost.

2. Ali je državni sistem premij, vezanih na kakovost mleka, dobavljenega mlekarni, kot je sistem v tej zadevi, združljiv s prepovedjo izplačila pomoči iz člena 24(1) Uredbe (EGS) št. 804/68?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je tak sistem treba šteti za pomoč, katere dodelitev je treba predhodno priglasiti Komisiji na podlagi člena 93(3) Pogodbe ES (postal člen 88(3) ES)?“

31. Medtem ko nizozemska vlada meni, da je sporni sistem odbitkov od cene in premij združljiv z Uredbo št. 804/68, Komisija v tem vidi kršitev ureditve cen skupne ureditve trga. Tudi A. H. Kuipers meni, da ureditev ni dopustna.

29. V postopku pred Sodiščem so A. H. Kuipers, nizozemska vlada in Komisija podali pisna in ustna stališča.

32. V skladu z ustaljeno sodno prakso države članice z določbami na nacionalni ravni ne smejo ovirati ureditve cen, ki je predvidena v skupni ureditvi trga. Države članice se morajo vzdržati vseh ukrepov, ki odstopajo od skupne ureditve trga ali ji nasprotujejo.¹⁶

V – Presoja

A – Prvo vprašanje: združljivost odbitkov od cene oziroma premij glede na kakovost z evropsko ureditvijo cen mleka

30. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali skupna ureditev

¹⁶ — Sodbe z dne 6. novembra 1979 v zadevi Toffoli (10/79, Recueil, str. 3301, točka 12); z dne 7. februarja 1984 v zadevi Komisija proti Italiji (166/82, Recueil, str. 459, točka 23); z dne 7. februarja 1984 v zadevi Jongeneel Kaas in drugi (237/82, Recueil, str. 483, točka 12) ter z dne 9. septembra 2003 v zadevi Milk Marque in National Farmer's Union (C-137/00, Recueil, str. I-7975, točki 63 in 80), glej tudi – na drugih področjih skupne kmetijske politike – sodbe z dne 26. junija 1979 v zadevi Pigs and Bacon Commission (177/78, Recueil, str. 2161, točka 14); z dne 19. marca 1998 v zadevi Compassion in World Farming (C-1/96, Recueil, str. I-1251, točka 41); z dne 8. januarja 2002 v zadevi Van den Bor (C-428/99, Recueil, str. I-127, točka 35) in z dne 20. novembra 2003 v zadevi ACOR (C-416/01, Recueil, str. I-14083, točka 21).

S skupno ureditvijo trga niso združljivi tudi predpisi, ki ovirajo njegovo redno delovanje, čeprav skupna ureditev trga zadevnega področja še ni dokončno uredila.¹⁷

dar člen 3(3) Uredbe št. 804/68 določa samo, da se ta ciljna cena določi za *mleko, dobavljeno v mlekarne, ki vsebuje 3,7 odstotka maščobe*.¹⁸ Nasprotno pa uredba ne vsebuje določbe o učinkih, ki bi jih lahko imele druge lastnosti mleka na oblikovanje cene; pomisliti je treba samo na morebitne napake v kakovosti, kot so na primer v obravnavani zadevi ugotovljeni ostanki antibiotikov.

33. V tej povezavi je treba preizkusiti dva vidika: prvič, ali skupna ureditev trga sploh dopušča prostor za ukrepe na nacionalni ravni ali pa vsebuje dokončno ureditev cen (glej spodaj oddelek 1); in drugič, ali lahko nacionalni ukrepi – če zanje sploh obstaja prostor – ovirajo skupno ureditev trga (glej spodaj oddelek 2). Pri tem bo treba vsakič preizkusiti tudi člen 24(2) Uredbe št. 804/68, na kateri se sklicuje predložitveno sodišče.

1. Prostor, ki ostaja na razpolago za ukrepe na nacionalni ravni

34. Glede *prostora, ki ostaja na razpolago za ukrepe na nacionalni ravni*, sicer skupna ureditev trga za mleko in mlečne izdelke vsebuje predpise o cenah, s katerimi je med drugim predvidena ciljna cena mleka. Ven-

35. Ne zdi se mi prepričljivo, da bi iz tega molka v členu 3 Uredbe št. 804/68 sklepali, da je ureditev cen, predvidena v tem členu, z vseh vidikov *dokončna*. Kajti če bi tako dokončno ureditev sprejeli, bi to imelo nesmiselno posledico, da bi si morali v Skupnosti pri mleku, ne glede na kakovost, vedno prizadevati za enako plačilo, ki temelji na ciljni ceni, torej tudi za kakovostno pomanjkljivo mleko. Tako bi bile ureditve, ki bi izvajale nadaljevano razlikovanje cen mleka, in sicer na podlagi drugih vidikov, kot je v členu 3(3) Uredbe št. 804/68 navedena vsebnost maščobe, od vsega začetka izključene. Po drugi strani je očitno, da se za razlikovanje cen mleka poleg vsebnosti maščobe v mleku dovolijo še druge značilnosti kakovosti mleka, zlasti pomanjkljivosti pri kakovosti.

¹⁷ – Zgoraj v opombi 16 navedeni sodbi *Compassion in World Farming*, točka 41, ter *Van den Bor*, točka 35.

¹⁸ – Določitev opravi Svet po postopku, določenem v členu 37(2) ES, v povezavi s členom 3(4) Uredbe št. 804/68.

36. Tudi določbe sekundarne zakonodaje, ki jih navaja A. H. Kuipers, ne privedejo do drugačnega rezultata. A. H. Kuipers se sklicuje na direktivi 46/92EGS¹⁹ in 47/92/EGS²⁰. S tema direktivama, kot sicer tudi z Uredbo št. 2377/90²¹, so bili – poenostavljeno prikazano – uvedeni določeni zdravstveni predpisi za kmetijske izdelke in najvišje mejne vrednosti ostankov antibiotikov v teh izdelkih. S tem je načeloma sicer mogoče tržiti izdelke, ki so v okviru določenih mejnih vrednosti. Vendar pa iz tega nikakor ne sledi, da si je treba za vsak izdelek, ki spoštuje mejne vrednosti, vedno prizadevati za enako ceno. Nasprotno, obstoj mejnih vrednosti nikakor ne izključuje, da ne bi v okviru določenih vrednosti, glede na kakovost, dodatno opravili nadaljnjega razlikovanja in da se to razlikovanje izrazi tudi v ceni.

37. Nasprotno sklepanje od člena 24(2) Uredbe št. 804/68 poleg tega kaže na to, da nacionalnih ukrepov z učinki na cene mleka ni mogoče popolnoma izključiti. Ta predpis je sicer v nasprotju z določenimi ukrepi posameznih držav, ki so tam podrobno

označeni (izravnavna med cenami), vendar ne prepoveduje *kakršnih koli* ukrepov držav članic, ki učinkujejo na oblikovanje cen.

38. Naj samo mimogrede omenim, da ta vidik potrjuje tudi člen 5(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 1411/71, ki se je takrat še uporabljala. Ta določba v zvezi s proizvodnjo konzumnega mleka predpisuje sistem plačila, ki se razlikuje glede na kakovost. Očitno je torej zakonodajalec Skupnosti sam izhajal iz tega, da ureditev cen iz Uredbe št. 804/68 ni dokončna.

39. Dokler in če Skupnost ne bo sprejela svojih prepisov o plačevanju surovega mleka glede na kakovost – niti v zvezi z izdelavo konzumnega mleka niti v zvezi z izdelavo drugih mlečnih izdelkov –, oblikovanje cen mleka na ravni Skupnosti ne bo dokončno urejeno in ga države članice lahko dopolnjujejo ob spoštovanju načel prava Skupnosti.

2. Skupna ureditev trga ni ovirana

40. Preizkusiti je treba, ali lahko nacionalni ukrepi, kot so nizozemski, dejansko *ovirajo*

19 — Direktiva Sveta 92/46/EGS z dne 16. junija 1992 o zdravstvenih predpisih za proizvodnjo in dajanje na trg surovega mleka, toplotno obdelanega mleka in izdelkov na osnovi mleka (UL L 268, str. 1).

20 — Direktiva Sveta 92/47/EGS z dne 16. junija 1992 o pogojih za odobritev časovno in vsebinsko omejenih izjem od posebnih zdravstvenih predpisov Skupnosti za proizvodnjo in dajanje na trg surovega mleka in izdelkov na osnovi mleka (UL L 268, str. 33).

21 — Uredba Sveta (EGS) št. 2377/90 z dne 26. junija 1990 o določitvi postopka Skupnosti za določanje najvišjih mejnih vrednosti ostankov zdravil za uporabo v veterinarski medicini v živilih živalskega izvora (UL L 224, str. 1), kot je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EGS) št. 675/92 z dne 18. marca 1992 (UL L 73, str. 8), ki jo je med drugim navedel A. H. Kuipers in je bila nazadnje spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1851/2004 z dne 25. oktobra 2004 (UL L 323, str. 6).

skupno ureditev trga v celoti in zlasti ureditev cen, ki jo predvideva. To je mogoče presoditi samo na podlagi smisla in namena te ureditve ter višjih ciljev in načel Pogodbe ES.

vsak posamezen proizvajalec, čim bližje ciljni ceni.²⁴ Če namreč ciljne cene ne razumemo kot individualne garancije dohodka, temveč le kot politični cilj, potem si je treba povsod v Skupnosti samo v povprečju prizadevati doseči raven cene, ki je v skladu s to orientacijsko vrednostjo. Seveda pa orientacijska cena, ki jo razumemo kot politični cilj, vsekakor daje manevrski prostor za razlikovanje glede na kakovost izdelkov.

a) Ciljna cena kot politični cilj

41. Pri ciljni ceni mleka gre za *politični cilj* na ravni Skupnosti. Taka *orientacijska cena* ne zagotavlja vsem proizvajalcem v vsaki državi članici, da bodo dosegli dohodek, ki ustreza ciljni ceni.²² To izhaja tudi iz besedila člena 3(2) Uredbe št. 804/68, po katerem je ciljna cena „cena mleka, ki se jo *prizadeva doseči* za skupno prodajo mleka *proizvajalcev* v tržnem letu za mleko [...]“²³

42. S tem je napačna trditev Komisije, da bi morala biti cena, ki jo za svoj izdelek doseže

43. Sistem odbitkov od cene in premij glede na kakovost, kot je nizozemski, nikakor ne ovira političnega cilja enotne ciljne cene mleka na področju celotne Skupnosti. Kot namreč izhaja iz člena 11(2) pravil iz leta 1994, se vsakokratna višina premije za kakovost določi tako, da je skupni znesek premij, ki se izplačujejo za kakovost v zadevnem obdobju, enak ali skoraj enak skupnemu znesku zadržanih odbitkov od cene. Drugače povedano, sistem odbitkov od cene in premij ne povzroča sprememb skupnega zneska, ki ga nizozemske mlekarne v določenem obdobju plačajo ob nakupu surovega mleka. Sistem povzroči samo to, da mlekarne ne plačajo vsakemu proizvajalcu enake cene ne glede na kakovost njegovega surovega mleka, temveč da, odvisno od dobavljene kakovosti, nekaterim proizvajal-

22 — Zgoraj v opombi 16 navedena sodba Milk Marque in National Farmers' Union, točka 88.

23 — Moj poudarek.

24 — Točka 14 stališč Komisije.

cem pripada višje, drugim pa nižje plačilo. S tako ureditvijo, ki je *glede na zbrano mleko nevtralna*, je zagotovljeno, da na Nizozemskem v povprečju ne prihaja do odstopanja od ciljne cene mleka, ki je določena po pravu Skupnosti, in da se s tem ne škoduje delovanju skupne ureditve trga.

proizvodni fazi in v fazi veleprodaje dosegla raven cene, ki bi upoštevala interese vseh proizvajalcev Skupnosti v tem sektorju in interese potrošnikov ter še naprej zagotavljala preskrbo, ne da bi spodbujala proizvodnjo presežkov.²⁶

44. Po tem se obravnavani primer na primer tudi bistveno razlikuje od primera Toffoli, pri katerem je nacionalna ureditev povzročila generalno višjo ceno za proizvajalce mleka, kot je bila ciljna cena, določena na ravni Skupnosti (260 lir na kg, namesto 204,26 lire na kg)²⁵; drugače kot v tem primeru je tam prišlo do odstopanja od ciljne cene in s tem do očitnega oviranja skupne ureditve trga.

b) Upoštevanje interesov potrošnikov in proizvajalcev; stabilizacija trgov; zagotavljanje preskrbe

45. Cilj skupne ureditve trga mleka in mlečnih izdelkov je v bistvu to, da bi se v

i) Interesi potrošnikov

46. Namen ureditve, kot je nizozemska s svojimi odbitki od cene surovega mleka in premijami zanj, je uvedba sistema plačil, ki je usmerjen v kakovost, in zvišanje kakovosti kmetijskih izdelkov s finančnimi spodbudami. Taka ureditev upošteva *interese potrošnikov*, katerih zaščito je treba v skladu s členom 153(2) ES upoštevati pri določanju in izvajanju celotne politike Skupnosti. Ta ureditev zlasti upošteva cilj, da je treba zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah (člen 33(1)(e) ES). Kajti namen merila *primernosti* je nedvomno prizadevanje za pravično razmerje med ceno in kakovostjo pri plačilu kmetijskih izdelkov, ne pa, recimo, prizadevanje, da se za izdelke slabše kakovosti doseže enako ceno kot za kakovostno brezhibne ali celo kmetijske izdelke visoke kakovosti.

26 — Zgoraj v opombi 16 navedena sodba Milk Marque in National Farmers' Union, točka 85, ter sodba z dne 10. marca 1981 v združenih zadevah Irish Creamery Milk Suppliers Association (36/80 in 71/80, Recueil, str. 735, točka 20).

25 — Zgoraj v opombi 16 navedena sodba Toffoli, točki 2 in 6.

ii) Interesi proizvajalcev

47. Sočasno taka ureditev popolnoma ustreza tudi *interesom proizvajalcev*. Izdelovalec izdelka slabše kakovosti namreč ne more pričakovati, da bo za ta izdelek prejel enako ceno kot proizvajalec, ki izdeluje kakovostno brezhiben izdelek ali celo izdelek visoke kakovosti. Nasprotno pa tisti, ki pri proizvodnji skrbijo za kakovost, upravičeno pričakuje, da bo lahko s svojimi izdelki iztržil več kot proizvajalec izdelka slabše kakovosti.

trebi ugotoviti, ali odbitek od cene, kot je ta, ki je bil uporabljen v obravnavanem primeru, torej odbitek v višini več kot dve tretjini običajne cene mleka²⁸, ni v sorazmerju s pomanjkljivostmi glede kakovosti neke dobave mleka z ostanki antibiotikov in ali je glede na njih primeren.

iii) Sistem plačil, usmerjen v kakovost, kot prispevek k stabilizaciji trgov

48. Tudi povečanje dohodka po glavi oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom, ki je cilj določbe člena 33(1)(b) ES, ne zahteva prizadevanja, da se za kmetijske izdelke vedno doseže enako ceno, *ne glede na njihovo kakovost*.

49. Oviranje interesov proizvajalcev bi bilo mogoče domnevati le, če na državno pobudo odrejeni odbitki ne bi bili v sorazmerju z ugotovljenimi pomanjkljivostmi glede kakovosti.²⁷ Predložitveno sodišče mora po po-

50. Prav tako bi bilo mogoče cilj *stabilizacije trgov* iz člena 33(1)(c) ES lažje doseči, če bi se plačilo proizvajalcev oblikovalo vsaj tudi po kakovosti njihovih izdelkov. Prvotno je bila sicer v ospredju kmetijske politike Skupnosti razširitev proizvodnje in predvsem količinsko zagotavljanje preskrbe prebivalstva²⁹, zlasti z osnovnimi živili. V časih, v katerih je zaupanje potrošnikov v določene kmetijske izdelke nedvomno padlo, pa je kakovost proizvodnje vendarle vse pomembnejša. Če se namreč plačilo oblikuje glede na kakovost izdelkov, se tako lahko ustvarja tudi okrep-

27 — Glede obveznosti držav članic, da upoštevajo splošna pravna načela prava Skupnosti in zlasti načelo sorazmernosti, glej – v nekoliko drugačni zvezi – sodbe z dne 26. oktobra 1995 v zadevi Siesse (C-36/94, Recueil, str. I-3573, točka 21, drugi stavek); z dne 12. julija 2001 v zadevi Louloudakis (C-262/99, Recueil, str. I-5547, točka 67) in z dne 3. julija 2003 v zadevi Lennox (C-220/01, Recueil, str. I-7091, točka 76).

28 — Naj spomnim: odbitek od cene pri ugotovljenih ostankih antibiotikov je znašal 0,50 NLG na kg, običajna cena mleka pa je bila 0,7143 NLG na kg (glej točko 22 teh sklepnih predlogov).

29 — V zvezi s tem glej člen 33(1)(d) ES.

ljena spodbuda za proizvodnjo kakovostnih izdelkov, in nazadnje, tudi za ponovno vzpostavitev izgubljenega zaupanja.

51. Iz zakonodaje Skupnosti vsekakor izhaja splošno prizadevanje, da bi se v okviru skupne kmetijske politike poudarila kakovost izdelkov in tako izboljšal ugled teh izdelkov³⁰. Uvedba v kakovost usmerjenega sistema plačil kmetijskih izdelkov je v skladu s tem ciljem.

53. Sistem, kot je nizozemski s svojimi državno odrejenimi posegi v oblikovanje cen, z vidika politike konkurence sicer gotovo ni idealen primer. Vendar lahko finančne spodbude za izboljšanje kakovosti, ki jih ponuja ta sistem, vsekakor prispevajo h konkurenčnosti med proizvajalci glede kakovosti. Cilji Pogodbe ES na področju politike konkurence tako prej priznavajo dopustnost ureditve, kot je nizozemska, kot da bi jo zavračali.³²

d) Povzetek

c) Cilji politike konkurence

52. Pri presoji sistema, kot je nizozemski, prav tako ne smemo prezreti ciljev Skupnosti glede politike konkurence. Kot je Sodišče že ugotovilo, je namreč ohranitev učinkovite konkurence na trgih kmetijskih izdelkov del ciljev skupne kmetijske politike ter skupne ureditve trga za mleko in mlečne izdelke; skupne ureditve trgov niso prostor brez konkurence.³¹

54. Glede na navedene preudarke se ne zdi, da bi lahko ureditev cen, kot je nizozemska, škodovala ciljem skupne ureditve trga za mleko in mlečne izdelke – kot jih razlagamo ob upoštevanju višji ciljev in načel Pogodbe ES.

30 — Tako v zvezi z oznakami izvora Sodišče v sodbah z dne 16. maja 2000 v zadevi Belgija proti Španiji (C-388/95, Recueil, str. I-3123, točka 53) in z dne 20. maja 2003 v zadevi Ravil (C-469/00, Recueil, str. I-5053, točka 48) ter Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita (C-108/01, Recueil, str. I-5121, točka 63).

31 — Zgoraj v opombi 16 navedena sodba Milk Marque in National Farmers' Union, zlasti točki 57 in 61.

32 — Glede členov 81 ES in 82 ES je treba izhajati iz tega, da niti Productschap Zuivel niti COKZ pri izvajanju nizozemske ureditve cen ne nastopata kot podjetji oziroma kot združeni podjetji. Določitev odbitkov od cene, ki jih obračunava Productschap Zuivel, prav tako kot premij, ki jih daje COKZ, ni gospodarska dejavnost, temveč nasprotno dejavnosti javne oblasti pri izvrševanju zakonskih predpisov in v imenu države. V zvezi s tem glej sodbo z dne 18. marca 1997 v zadevi Cali (C-343/95, Recueil, str. I-1547, točke od 16 do 18) in moje sklepne predloge z dne 28. oktobra 2004 v zadevi Viacom Outdoor (C-134/03, ZOdL, str. I-1167, točki 70 in 71).

3. Prepoved izravnave med cenami

55. Končno, glede člena 24(2) Uredbe št. 804/68, ta predpis prepoveduje samo nacionalne ukrepe, ki omogočajo *izravnavo med cenami*. Natančneje rečeno se ta prepoved nanaša na ukrepe, ki omogočajo izravnavo „med cenami izdelkov, ki so navedeni v členu 1“. Pri teh izdelkih gre zlasti za mleko, smetano, maslo, sir, skuto, laktozo in laktozni sirup.

56. Že iz besedila te določbe – pojma „cene“ in „izdelki“ sta uporabljena v množini – izhaja, da je njen namen le prepoved izravnave med cenami *različnih mlečnih izdelkov*, torej na primer izravnavo med ceno mleka in ceno smetane ali med ceno smetane in ceno masla. Pri tem gre na primer za neko vrsto državno odrejenega oziroma odobrenega navzkrižnega subvencioniranja, s katerim bi ceno enega izmed navedenih izdelkov umetno ohranili na nižji ravni tako, da bi povišali ceno drugega od teh izdelkov. Smisel in namen skupne ureditve trga poudarjata, da je treba preprečiti, da bi država članica ravnala v nasprotju z načeli, določenimi na ravni Skupnosti, za oblikovanje cen različnih

mlečnih izdelkov, zlasti določenih intervencijskih in ciljnih cen.³³ Kot je bilo že povedano, pa v okviru določb prava Skupnosti ni z ničimer mogoče ugovarjati zoper oblikovanje strukture cen, ki temelji na kakovosti, za vsakega od teh izdelkov.

4. Vmesni predlog

Iz vseh teh razlogov Uredba št. 804/68 ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je nizozemska, ki predvideva odbitke od cene in premije glede na kakovost surovega mleka, ki je dobavljeno mlekarbam.

B – Drugo in tretje vprašanje: pravo državnih pomoči

57. Predložitveno sodišče z drugim in s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se evropsko pravo državnih pomoči uporablja

33 — V zvezi s tem glej tudi sodno prakso, navedeno v opombi 16.

za ureditev cen, kot je nizozemska. V zvezi s tem lahko obstaja kršitev dveh predpisov o državnih pomočeh: posebna prepoved državnih pomoči na podlagi člena 24(1) Uredbe št. 804/68 in splošna prepoved državnih pomoči na podlagi člena 87(1) ES.

Uredbe št. 804/68 uporabljajo tudi določbe členov 87 ES in 88 ES ter s tem *splošna prepoved pomoči* Pogodbe ES pri proizvodnji mleka in mlečnih izdelkov ter trgovine z njimi. To poleg tega potrjuje tudi druga polovica povedi dvanajste uvodne izjave Uredbe št. 804/68, po kateri je treba določbe o državnih pomočeh Pogodbe ES (načeloma³⁵) uporabiti v sektorju mleka in mlečnih izdelkov.³⁶

58. Na podlagi člena 24(1) Uredbe št. 804/68 so izrecno prepovedane pomoči, katerih višina se določi glede na ceno ali količino mleka oziroma mlečnih izdelkov. Ta *posebna prepoved pomoči* ima sicer zaradi sklicevanja na ceno in količino ožje področje uporabe kot splošna prepoved državnih pomoči, ki jo vsebuje člen 87(1) ES. V okviru tega področja uporabe pa je člen 24 Uredbe št. 804/68 strožji od člena 87 ES, saj ne dopušča nobene posebne izjeme v smislu člena 87(3) ES, temveč se omejuje le na zakonite izjeme v skladu s členom 87(2) ES.³⁴

60. Formulacija „razen, če je tako določeno s to uredbo“ v členu 23 Uredbe št. 804/68 nikakor ne pomeni, da člen 24(1) te uredbe vsebuje dokončno ureditev o dopustnosti ali nedopustnosti pomoči v sektorju mleka in mlečnih izdelkov. Sicer bi bil člen 23 brez pomena in brez polnega učinka. Nasprotno, člen 24(1) postavlja samo posebno prepoved določenih pomoči za mleko in mlečne izdelke, ne vsebuje pa nobene dokončne ureditve.

59. Poleg te posebne prepovedi pomoči se v skladu s členom 36 ES v povezavi s členom 23

35 — Beseda „grundsätzlich“ v nemški različici uvodne izjave v drugih jezikovnih različicah, in sicer v francoski, italijanski, španski, portugalski, nizozemski in angleški, nima ustreznice.

36 — V tem smislu ni jasna sodba z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Španija proti Komisiji (C-173/02, ZOdl., str. I-9735), v kateri se razmerje med pravilom in izjemo iz člena 23 Uredbe št. 804/68 (uporaba prava o državnih pomočeh kot pravilo, neuporaba samo v primerih, ki so izrecno predvideni v Uredbi) očitno spremeni v nasprotje: „Glede pomoči v tem sektorju iz člena 23 Uredbe št. 804/68 v povezavi s členom 36 ES izhaja, da se določbe členov 87 ES, 88 ES in 89 ES uporabljajo za proizvodnjo in trgovino z mlečnimi izdelki le, če je njihova uporaba določena v predpisih, s katerimi se vzpostavlja skupna ureditev trga.“ (Sodba Španija proti Komisiji, točka 17).

34 — Glej uvodno formulacijo „S pridržkom določb člena 92(2) Pogodbe [...]“ iz člena 24(1) Uredbe št. 804/68, ki ga je sedaj treba brati kot napotilo na člen 87(2) ES.

1. Premije na podlagi prepovedi pomoči (člen 24(1) Uredbe št. 804/68 in člen 87(1) ES).

sto uvodno izjavo, po kateri je treba določbe o državnih pomočeh iz Pogodbe ES uporabiti v okviru skupne ureditve trga.

61. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali prepoved pomoči iz člena 24(1) Uredbe št. 804/68 zajema nacionalno ureditev, kot je nizozemska, ki za surovo mleko slabše kakovosti predvideva odbitke od cene in s tem financira premije za stalne dobave kakovostno neoporečnega surovega mleka.

62. Medtem ko Komisija in A. H. Kuipers menita, da gre pri premijah za kakovost, kot so nizozemske, za državne pomoči, je nizozemska vlada nasprotnega mnenja.

63. Temeljni pogoj uporabe prepovedi pomoči je, da v konkretnem primeru sploh gre za pomoč. Člen 24(1) Uredbe št. 804/68 ne vsebuje samostojne opredelitve pojma pomoči. Pojem pomoči v tem predpisu je treba zato razlagati tako kot pojem iz člena 87 ES (in člena 88 ES); to je tudi v skladu s cilji člena 23 Uredbe št. 804/68 in njeno dvanaj-

64. Na podlagi sodne prakse morajo biti za prepoved pomoči izpolnjeni štiri kumulativni pogoji: prvič, intervencija mora biti državna ali iz državnih sredstev. Drugič, intervencija mora biti taka, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami. Tretjič, pomeniti mora prednost za upravičenca. In četrtič, izkrivljati ali groziti mora z izkrivljanjem konkurence.³⁷

65. V obravnavanem primeru sta težavna predvsem prvi pogoj (iz državnih sredstev) in tretji pogoj (prednost za upravičenca). V nadaljevanju ju obravnavam.

a) Iz državnih sredstev

66. Najprej je treba natančneje preizkusiti, ali se premije, ki jih plačujejo mlekarne glede

37 — Sodbi z dne 15. julija 2004 v zadevi *Pearle in drugi* (C-345/02, ZOdl., str. I-7139, točka 33) in z dne 24. julija 2003 v zadevi *Altmark Trans in Regierungspräsidentium Magdeburg* (C-280/00, Recueil, str. I-7747, točka 75).

na kakovost, sploh dajejo *iz državnih sredstev* in ali jih je tako treba *pripisati državi*.³⁸

mora dodelitev premij za kakovost pomeniti *dodatno obremenitev* za državo ali ustanovo, ki jo je država za to pooblastila.⁴¹

67. Preudarki morajo temeljiti na tem, da zasebne mlekarne dajejo proizvajalcem mleka sporne premije in da te izvirajo iz zasebnih sredstev, in sicer iz zbranih sredstev odbitkov od cene, ki jih zadržijo dobavitelji surovega mleka slabše kakovosti.

68. Dejstvo, da *morajo* nizozemske mlekarne odobriti te premije *na podlagi pravnih predpisov*, še ne zadošča, da bi imele značilnost pomoči.³⁹

69. Nasprotno, na podlagi sodne prakse sta odločilna dva vidika: po eni strani morajo biti sredstva, ki se uporabljajo za izplačila premij za kakovost, tudi če trajno ne spadajo k premoženju države, vsaj stalno *pod državnim nadzorom* in tako na razpolago pristojnim nacionalnim organom.⁴⁰ In po drugi strani

70. Dejstvo, da je mlekarne v nizozemskem sistemu mogoče obravnavati kot državno pooblaščen izplačilna mesta, medtem ko prav tako s strani države pooblaščen COKZ⁴² opravlja globalno upravljanje s temi izplačili, potrjuje *državni nadzor* nad spornimi sredstvi. V ta namen COKZ za določeno obdobje ne obračunava višine izplačila premij za kakovost samo na podlagi podatkov, ki jih posredujejo mlekarne, temveč deluje predvsem kot razdelilno mesto. Tako zajame presežne prihodke posameznih mlekarne iz zbranih sredstev odbitkov od cene in jih posreduje posebej tistim mlekarnam, katerih prihodki iz odbitkov od cene v istem primerjalnem obdobju so bili nižji od sredstev, ki jih potrebujejo za izplačilo premij. Komisija je v ta namen na obravnavi oblikovala pojem „virtualni sklad“. Drugače kot, recimo, v zadevi PreussenElektra⁴³ se s

38 — V tem smislu zgoraj v točki 37 navedena sodba Pearle in drugi, točka 34 ter točki 37 in 38, ter sodbe z dne 21. marca 1991 v zadevi Italija proti Komisiji (C-303/88, Recueil, str. I-1433, točka 11); z dne 16. maja 2002 v zadevi Francija proti Komisiji (C-482/99, Recueil, str. I-4397, točka 24) in z dne 20. novembra 2003 v zadevi GEMO (C-126/01, Recueil, str. I-13769, točka 24).

39 — Sodba z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra (C-379/98, Recueil, str. I-2099, točke od 59 do 61).

40 — Sodba z dne 16. maja 2000 v zadevi Francija proti Ladbroke Racing in Komisiji (C-83/98 P, Recueil, str. I-3271, točka 50) in zgoraj v opombi 38 navedena sodba Francija proti Komisiji, točka 37. Podobno tudi generalni pravobranilec Jacobs v točki 16 sklepnih predlogov z dne 26. oktobra 2000 v zadevi PreussenElektra (C-379/98, Recueil, str. I-2103).

41 — Sodbe z dne 17. marca 1993 v združenih zadevah Sloman Neptum (C-72/91 in C-73/91, Recueil, str. I-887, točka 21); z dne 1. decembra 1998 v zadevi Ecotrade (C-200/97, Recueil, str. I-7907, točka 35) in z dne 22. novembra 2001 v zadevi Ferring (C-53/00, Recueil, str. I-9067, točka 16) ter zgoraj v opombi 37 navedena sodba Pearle in drugi, točka 36, zadnja polovica povedi.

42 — Državno pooblastilo Productschap Zuivel izhaja iz člena 2 nizozemske izvedbene uredbe o mleku, pooblastilo COKZ pa zlasti iz členov 3 in 7 nizozemske temeljne uredbe o mleku (glej točki 16 in 17 teh sklepnih predlogov).

43 — Navedena v opombi 39.

tem na vsak način pretaka del sredstev, uporabljenih za premije za kakovost, najprej „skozi roke“ države, in sicer tako, da jih posreduje COKZ, ki jo pooblasti država.

71. Dodelitev premij glede na kakovost je tudi del politike, ki jo je nizozemska država določila⁴⁴ zaradi povečanja kakovosti kmetijskih izdelkov, in je del izvajanja te politike. Po tem se obravnavani primer razlikuje, recimo, od zadeve Pearle⁴⁵, v kateri je sporni ukrep nekega poklicnega združenja izviral iz pobude fizičnih oseb.

72. Toda v obravnavanem primeru tako kot v zadevi Pearle⁴⁶ ni nobenih dokazov za to, da bi dodelitev premij za kakovost lahko privedla do *dodatne obremenitve* javnih financ. Čeprav ustanova, ki jo pooblasti država, deluje kot razdelilno mesto ali kot fiduciar nekega „virtualnega sklada“, ostaja dejstvo, da javne službe za dodeljevanje premij za kakovost v sistem ne dovajajo nikakršnega dodatnega denarja in da se javna roka v tej zvezi tudi ne odpoveduje kakršnim koli prihodkom, ki ji sicer pripadajo.

73. Zato v obravnavanem primeru v bistvu ne gre za javno financirano spodbudo določenih gospodarskih subjektov, temveč za poseg v oblikovanje cene, ki ga odredi država, med mlekarnami in proizvajalci (kmeti) surovega mleka. Če pa le zaradi posega v oblikovanje cene eni gospodarski subjekti uživajo posebne ugodnosti v breme drugih, prednosti, ki tako nastanejo, niti neposredno niti posredno ne izvirajo iz državnih sredstev.⁴⁷

74. V teh okoliščinah premij ni mogoče obravnavati kot dajatev *iz državnih sredstev* .

b) Prednost za upravičence

75. Celo če bi – v nasprotju z mojim mnenjem v tej zadevi – pritrdili državnemu izvoru izplačanih sredstev, bi bilo vendar treba dodatno preveriti, ali sporne premije, kot so te v postopku v glavni stvari, sploh pomenijo *prednost* za upravičence, ki bi

44 — Glej zlasti člen 2(2)(f) zakona o kakovosti kmetijskih proizvodov, v povezavi s členom 3(a) in (c) nizozemske temeljne uredbe o mleku, ter člen 11 pravil iz leta 1994.

45 — V opombi 37 navedena sodba, glej zlasti točke 15, 37 in 38 ter tam navedena sodna praksa.

46 — V opombi 37 navedena sodba Pearle in drugi, točka 36.

47 — Glej sodbo z dne 24. januarja 1978 v zadevi van Tiggele (82/77, Recueil, str. 25, točke od 23 do 25), v kateri je Sodišče obstoj pomoči zanikalo, če so bile v maloprodaji določene minimalne cene, da bi prodajalcu nekega izdelka v breme potrošnikov ponujali posebne ugodnosti.

upravičila, da bi jih šteli za pomoči v smislu člena 87 ES in člena 24(1) Uredbe št. 804/68.

opravljajo zaradi izpolnjevanja *skupnih gospodarskih obveznosti*.⁵⁰

76. Pomoči so samo ukrepi kakršne koli vrste, ki podjetjem posredno ali neposredno dajejo prednost ali jih je mogoče šteti za gospodarsko prednost, ki je to podjetje v običajnih tržnih pogojih ne bi prejelo.⁴⁸

79. Ta misel je končno samo izraz splošnega načela, po katerem se pravo o državnih pomočeh ne uporablja za pravna razmerja, pri katerih neki storitvi ustreza nasprotna dajatev, ki je običajna na trgu. Namreč tisti, ki opravi neko storitev in za to prejme tržno običajno nasprotno dajatev, ni prejemnik pomoči, temveč opravlja dejavnost po običajnih konkurenčnih pogojih na trgu.⁵¹

77. S tem je odločilno vprašanje, ali gre pri spornih premijah, kot je ta v postopku v glavni stvari, nazadnje samo za nasprotno dajatev proizvajalcem mleka, ki je običajna na trgu, ali pa gre za finančno prednost, ki je prizadeti proizvajalci mleka pod tržnimi pogoji ne bi mogli doseči in zaradi katere so v primerjavi s konkurenti v boljšem položaju.⁴⁹

80. Obravnavani podatki o postopku v glavni stvari potrjujejo dejstvo, da je treba premije, kot so te, ki jih izplačujejo na Nizozemskem, dejansko šteti za *nasprotno dajatev* za storitve proizvajalcev mleka, in ne kot, recimo, posebno prednost zanje. S premijami na kakovost namreč nikakor niso *drugič plačane* samo *posamezne*, ločeno obravnavane dobave surovega mleka, tj. dodatno k običajnim, že zapadlim cenam za kakovostno neoporečno blago. Nasprotno, sporne premije so poleg *elementa kakovosti* vezane tudi na *element časa*. Služijo kot dodatno priznanje za *stalne* dobave kakovostno neoporeč-

78. V zvezi s tem je Sodišče šele pred kratkim ugotovilo, da neki ukrep *ne* sodi pod člen 87(1) ES, če ga je treba obravnavati kot nasprotno dajatev za storitve, ki se

48 — Sodba z dne 27. novembra 2003 v združenih zadevah Enirisorse (od C-34/01 do C-38/01, Recueil, str. I-14223, točka 30) in zgoraj v opombi 37 navedena sodba Altmark Trans in Regierungspräsidentium Magdeburg, točka 84 in tam navedena sodna praksa.

49 — Sodba z dne 11. julija 1996 v zadevi SFEI (C-39/94, Recueil, str. I-3547, točka 60) ter zgoraj v opombi 37 navedena sodba Altmark Trans in Regierungspräsidentium Magdeburg, točka 87.

50 — Zgoraj v opombi 37 navedena sodba Altmark Trans in Regierungspräsidentium Magdeburg, točke 87, 89 in 94, ter v opombi 48 navedena sodba Enirisorse, točka 31.

51 — Nasprotno pa lahko gre za pomoč, če se za storitev ne plača nasprotna dajatev ali če se storitev opravi pod pogoji, ki pomenijo prednost. V tej zvezi glej zgoraj v opombi 38 navedeno sodbo GEMO, točka 29, ter sodbo z dne 2. februarja 1988 v zadevi Van der Kooy in drugi proti Komisiji (67/85, 68/85 in 70/85, Recueil, str. 219, točka 28) ter zgoraj v opombi 49 navedeno sodbo SFEI in drugi, točka 62.

nega surovega mleka v *daljšem obdobju*, z njimi torej poleg le posamezne dobave poplačajo tudi element *stalnosti v kakovosti*. Da bi zadevni proizvajalec prejel premijo za kakovost, mora namreč v obdobju dvanajstih tednov dobavljati mleko, ki so ga največ enkrat reklamirali z eno odbitno točko in v katerem niso dokazali vsebnosti tujih snovi, ki preprečujejo razmnoževanje bakterij.⁵²

82. Dejstvo, da premije za kakovost po svoji višini nihajo, ne potrjuje njihove uvrstitve med nasprotno dajatve, ki so običajne na trgu. Nasprotno, v naravi stvari je, da dobaviteljem stalno neoporečnega surovega mleka pripadajo ustrezno visoke premije za kakovost v obdobju, v katerem so v primerjavi z njimi mnogi proizvajalci dobavljali kakovostno slabše surovo mleko, ker je bilo njihovo prizadevanje za kakovost v tem obdobju posebno veliko. Obratno so te premije na kakovost v obdobju, v katerem je sorazmerno malo proizvajalcev dobavljalo kakovostno slabše surovo mleko in so mnogi dobavljali kakovostno neoporečno surovo mleko, ustrezno nižji, ker so bila prizadevanja dobaviteljev stalno neoporečnega surovega mleka v tem obdobju sorazmerno manjša.

81. Težje je odgovoriti na vprašanje, ali je taka nasprotna dajatev v obliki premije za kakovost glede na svojo višino *običajna na trgu*, saj gre vendar za trg, ki je strogo urejen s predpisi.⁵³ Vendar je mogoče običajnost na trgu morda zanikati, če dodeljene premije po znesku presegajo to, kar bi bilo prav tako mogoče doseči ob prostem delovanju tržnih sil. V obravnavanem primeru pa je dejstvo, da so bili zneski premij na kakovost, danih posameznemu pridelovalcu, zelo nizki.⁵⁴ Na podlagi tega se zdi malo verjetno, da ti proizvajalci mleka ne bi mogli doseči premije za kakovost v enaki višini tudi pod običajnimi tržnimi pogoji, tj. brez vpliva države na oblikovanje cen.

83. Naj zaradi popolnosti še omenim, da je preizkus kakovosti dobavljenega mleka opravljen po vnaprej določenih merilih in pod nadzorom kontrolne službe za mleko, ki je ustanovljena posebej v ta namen (člen 10(1) pravil iz leta 1994 v povezavi s členom 7 nizozemske temeljne uredbe o

52 — Glej člen 11(1) pravil iz leta 1994.

53 — Zakonodajalec Skupnosti namreč pomembno vpliva na svobodno delovanje tržnih sil, s tem da je uvedel ureditev cen s ciljno ceno mleka in intervencijske cene za določene predelane izdelke ter s tem da ta sistem spremlja z zaščitnim mehanizmom na zunanjih mejah Skupnosti z možnostjo izvoznih nadomestil in uvoznih dajatev za blago v trgovini s tretjimi deželami.

54 — Glej točko 23 teh sklepnih predlogov.

mleku).⁵⁵ Prav tako na podlagi obravnavanih podatkov vsi pridelovalci, ki izpolnjujejo postavljena merila kakovosti, avtomatično prejmejo premije. Zato ni strahu za neenako obravnavanje proizvajalcev.

84. V teh okoliščinah premije za stalne dobave kakovostno neoporečnega surovega mleka, ki jih dajejo nizozemske mlekarne, še ne pomenijo pomoči v smislu člena 87 ES in člena 24(1) Uredbe 804/68, temveč le plačilo za posebno prizadevanje pridelovalcev za kakovost.

2. Odbitki od cene glede na obveznosti priglasitve in ustavitve izvajanja, ki ju nalaga ureditev o pomočeh (člen 88(3) ES)

85. Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali obveznost ustavitve izvajanja in priglasitve na podlagi prava o pomočeh iz člena 88(3) ES zajema nacionalno ureditev, kot je nizozemska, ki za surovo mleko slabše kakovosti predvideva odbitke od cene in s tem financira premije za stalne dobave kakovostno neoporečnega surovega mleka.

86. Obveznost ustavitve izvajanja in priglasitve iz člena 88(3) ES se načeloma nanaša samo na *stran odhodkov*, torej dodelitev pomoči upravičencu ali upravičencem. Obveznost ustavitve izvajanja in priglasitve običajno ne zajema *strani prihodkov*, tj. pobiranja dajatev za financiranje pomoči.

87. Razširitev te obveznosti ustavitve izvajanja in priglasitve tudi na financiranje pomoči je upošteveno samo izjemoma, in sicer če obstaja neposredna in neločljiva zveza med prihodki in odhodki.⁵⁶

88. V obravnavanem primeru sicer številni elementi potrjujejo obstoj take neposredne in neločljive zveze med zadržanjem odbitkov od cene surovega mleka slabše kakovosti ter s tem financiranimi premijami za stalne dobave kakovostno neoporečnega surovega mleka. Zlasti je treba v skladu s členom 11 (2) pravil iz leta 1994 določiti višino premije

55 — Podobno merilu, ki ga je postavilo Sodišče zgoraj v opombi 37 navedeni sodbi Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, točka 90, po katerem je treba parametre, na podlagi katerih se obračunava izravnava, najprej postaviti objektivno in pregledno. Druga merila, ki jih je Sodišče postavilo v tej sodbi (točke od 89 do 93), se posebej nanašajo na primer nasprotno dajatve zaradi izpolnitve skupnih gospodarskih obveznosti in jih zato v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti.

56 — Glej zlasti sodbo z dne 21. oktobra 2003 v združenih zadevah Van Calster in Cleeren (C-261/01 in 262/01, Recueil, str. I-12249, točka 49) ter zgoraj v opombi 48 navedeno sodbo Enirisorse, točke od 43 do 45, in zgoraj v opombi 37 navedeno sodbo Pearle in drugi, točki 29 in 30. Izčrpno raziskavo te problematike vsebuje točka 32 in naslednje sklepne predloge generalnega pravobranilca Geelhoeda z dne 4. marca 2004 v zadevi Streekgewest (C-174/02, Recueil, str. I-85) in v zadevi Pape (C-175/02, Recueil, str. I-127).

na 100 kg mleka tako, da je skupni znesek izplačanih premij za obravnavano obdobje enak ali skoraj enak skupnemu znesku zadržanih odbitkov od cene. Zadržani odbitki od cene so namensko vezani in so namenjeni izključno financiranju premij.

C – Končna pripomba

89. Kot je bilo že navedeno,⁵⁷ premija glede na kakovost, ki jo v obravnavanem primeru dajejo na Nizozemskem, ni pomoč v smislu člena 87 ES. V takih okoliščinah tudi ni mogoče, da bi obveznost ustavitve izvajanja in priglasitve iz člena 88(3) zajemala odbitke od cene, ki se zadržijo zaradi financiranja teh premij.

91. A. H. Kuipers v pripombah navaja, da nizozemski sistem odbitkov od cene lahko ne bi bil združljiv z jamstvi iz člena 6 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁵⁸. Pri tem se med drugim sklicuje na domnevo nedolžnosti.

3. Vmesni predlog

90. Iz zgoraj navedenih razlogov člen 87(1) ES in člen 88(3) ES ter člen 24(1) Uredbe št. 804/68 ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je nizozemska, ki za surovo mleko slabše kakovosti predvideva odbitke od cene in s tem financira premije za stalne dobave kakovostno neoporečnega surovega mleka.

92. To trditev je treba zavrnilo iz naslednjih razlogov: Pravni red Skupnosti sicer zagotavlja standard temeljnih pravic, ki je enakovreden členu 6 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sklicevanje na domnevo nedolžnosti pa v obravnavanem primeru od vsega začetka ni uspešno, ker v sistemu odbitkov od cene, kot je nizozemski, sploh ne gre za državni mehanizem sankcij, temveč le za državni poseg v oblikovanje cen. V obravnavanem primeru tudi ni nobenih dokazov za kršitev temeljne pravice do poštenega sojenja; zlasti iz spisov izhaja, da je imel A. H. Kuipers večkrat priložnost izraziti stališče, kar je tudi izčrpno uporabil.

⁵⁷ — Glej v zvezi s tem izvajanja v točkah od 61 do 84 teh sklepnih predlogov.

⁵⁸ — Podpisana 4. novembra 1950 v Rimu.

VI – Predlog

93. Na podlagi zgoraj navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki mu jih je predložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven, odgovori:

1. Uredba Sveta (EGS) št. 804/68 z dne 27. junija 1968 o skupni ureditvi trga za mleko in mlečne izdelke ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je nizozemska, ki predvideva odbitke od cene in premije glede na kakovost surovega mleka, dobavljenega mlekarnam.
2. Člen 87(1) ES in člen 88(3) ES ter člen 24(1) Uredbe Sveta št. 804/68 z dne 27. junija 1968 o skupni ureditvi trga za mleko in mlečne izdelke ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je nizozemska, ki predvideva odbitke od cene surovega mleka slabše kakovosti in s tem financira premije za stalne dobave kakovostno neoporečnega surovega mleka.