

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

Juliane KOKOTT

föredraget den 16 december 2004¹

I — Inledning

1. I Nederländerna förekommer ett pris-system som innebär att mejerierna gentemot producenter, det vill säga jordbrukare, gör prisavdrag för rå mjölk av sämre kvalitet. Med dessa prisavdrag finansieras måttliga prispåslag för producenter som under en viss tidsperiod till mejerierna har levererat kvalitativt felfri rå mjölk.

3. Det är i detta sammanhang som det nederländska College van Beroep voor het bedrijfsleven (nedan även kallad den nationella domstolen) har ställt frågor till domstolen om tolkningen av det gemenskapsrättsliga förbudet mot statligt stöd (artikel 87.1 EG), förbudet mot genomförande av statsstödsåtgärder (artikel 88.3 EG) samt rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (nedan kallad förordning nr 804/68).²

II — Tillämpliga bestämmelser

2. I detta mål skall prövas huruvida nämnda prissystem är förenligt med gemenskapsrätten. A.H. Kuipers, vars leveranser av rå mjölk vid några tillfällen under år 1995 av mejeriet bedömdes vara av sämre kvalitet, har invänt mot mejeriets prisavdrag. Enligt hans uppfattning strider ett sådant prisavdrag mot gemenskapsrätten.

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

4. De gemenskapsrättsliga bestämmelser som är relevanta i detta mål är artikel 36

¹ — Originalspråk: tyska.

² — EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52.

första stycket EG, artikel 87.1 EG, artikel 88.3 EG samt förordning nr 804/68.³

7. Artikel 88.3 EG har följande lydelse:

5. Enligt artikel 36 första stycket EG skall bestämmelserna i kapitlet om konkurrensregler tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter endast i den mån rådet, med hänsyn till målsättningen i artikel 33 EG, beslutar detta inom ramen för bestämmelserna i artikel 37.2 EG och 37.3 EG och enligt det förfarande som anges där.

”Kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutligt beslut.”

6. Artikel 87.1 EG har följande lydelse:

8. Artiklarna 23 och 24 i förordning nr 804/68 har följande lydelse:⁴

”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

”Artikel 23

Om inte något annat föreskrivs i denna förordning skall artikel 92–94 i fördraget gälla för produktion av och handel med de produkter som anges i artikel 1.

3 — Förordning nr 804/68 ersattes med verkan från och med den 1 januari 2000 av rådets förordning (EG) nr 1255/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 160, s. 48) (nedan kallad förordning nr 1255/1999). Målet vid den nationella domstolen avser emellertid sakförhållanden som är hänförliga till år 1995, varför förordning nr 804/68 av tidsmässiga skäl fortfarande är tillämplig på dessa förhållanden.

4 — Artiklarna 23 och 24 i förordning nr 804/68 överensstämmer innehållsmässigt med artiklarna 37 och 38 i förordning nr 1255/1999; jämför även bilaga III till förordning nr 1255/1999. De tidigare artiklarna 92–94 i EG-fördraget, till vilka förordning nr 804/68 hänvisar, motsvarar de numera gällande artiklarna 87–89 EG.

Artikel 24

stöd som beviljats av medlemsstaterna och att förbjuda stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden skall gälla för mjölk och mjölkprodukter. ..."

1. Med förbehåll för bestämmelserna i artikel 92.2 i fördraget skall det vara förbjudet med sådana stöd vars belopp fastställs på grundval av priset på eller kvantiteten av de produkter som anges i artikel 1.

10. Jag vill också hänvisa till artikel 3 i förordning nr 804/68, som innehåller följande föreskrifter om fastställande av mjölkpriser:

2. Det skall även vara förbjudet med nationella åtgärder som medger en utjämning mellan priserna på de produkter som anges i artikel 1."

"Artikel 3

De produkter som anges i artikel 1 i förordning nr 804/68 och till vilka en hänvisning görs i artikel 24.2 är framför allt mjölk, grädde, smör, ost, ostmassa, laktos och laktossirap.

9. De redovisade bestämmelserna förklaras i tolfte skälet i förordning nr 804/68 på följande sätt:

1. Före den 1 augusti varje år skall ett riktpreis för mjölk fastställas för gemenskapen avseende regleringsåret för mjölk som börjar löpa under påföljande kalenderår. ...

"Beviljandet av vissa former av stöd kan äventyra förverkligandet av en inre marknad baserad på ett gemensamt prissystem. Därför bör det fastställas att de bestämmelser i fördraget som gör det möjligt att utvärdera

2. Riktpriset skall vara det pris som avses att uppnås för all mjölk som säljs av producenterna på gemenskapsmarknaden och de externa marknaderna.

3. Riktpriset skall fastställas för mjölk som innehåller 3,7% fett fritt levererad till mejeriet. ...”⁵

11. Vid den tidpunkt som är relevant i målet vid den nationella domstolen gällde dessutom följande enligt artikel 5.1 andra stycket i förordning nr 1411/71:⁶

”Mjolk som används vid framställningen av sådan konsumtionsmjölk skall omfattas av ett betalningssystem som varierar beroende på kvalitet. Det är nödvändigt att detta system säkerställer att mjölk som används som råvara vid framställning av konsumtionsmjölk uppfyller vissa kvalitetsnormer, inbegripet sammansättning.”

wet (lagen om kvalitetskrav för jordbruksprodukter) (nedan kallad kvalitetskravslagen),⁷ *Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding* (förordningen om kvalitetskrav för rå mjölk och beredning av jordbruksprodukter) (nedan kallad den nederländska grundförordningen om mjölk)⁸ samt de av statssekreteraren för jordbruk, naturvård och fiske utfärdade *Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit* (tillämpningsföreskrifterna om betalning för mejerimjolk i förhållande till kvalitet) (nedan kallade de nederländska tillämpningsföreskrifterna om mjölk).⁹ Därutöver förekommer föreskrifter som har utfärdats av Productschap Zuivel (branschorganisation för mjölk och mjölkprodukter), som är motpart i målet vid den nationella domstolen.

13. Det ytterst komplexa sambandet mellan alla dessa bestämmelser kan i huvudsak beskrivas på följande sätt.

B — De nationella bestämmelserna

12. När det gäller nederländsk rätt vill jag hänvisa framför allt till *Landbouwkwaliteits-*

14. Artikel 2.1 i kvalitetskravslagen jämförd med artikel 3 a i grundförordningen om mjölk innefattar en rättslig grund för att utfärda regler om produktkvalitet i fråga om framför allt rå mjölk. Sådana regler kan avse bland annat betalning i förhållande till produkternas kvalitet.

5 — Artikel 3.1 i förordning nr 804/68 fick med verkan från och med den 1 juli 1996 följande lydelse: ”Ett riktpreis för mjölk skall fastställas för gemenskapen varje år” (rådets förordning (EG) nr 1587/96 av den 30 juli 1996, EGT L 206, s. 21). I artikel 3 i förordning nr 1255/1999, som gäller sedan den 1 januari 2000, har systemet med riktpreis behållits, dock att det inte längre föreskrivs att riktpreiset skall fastställas varje år.

6 — Rådets förordning (EEG) nr 1411/71 av den 29 juni 1971 om ytterligare bestämmelser om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter med avseende på produkter som omfattas av nummer 04.01 i Gemensamma tulltaxan (EGT L 148, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 209). Den förordningen upphörde att gälla den 1 januari 1998.

7 — Stb. 1971, s. 371, ändrad genom lag av den 23 december 1993 (Stb. 1993, s. 690).

8 — Stb. 1994, s. 63, ändrad genom förordning av den 26 juni 1995, Stcrt. 122.

9 — Stcrt. 1994, s. 25. Upphörde att gälla den 8 januari 2000.

15. Med stöd av artikel 2.2 f i kvalitetskravslagen jämförd med artikel 3 a och 3 c i den nederländska grundförordningen om mjölk är det möjligt att i fråga om rå mjölk införa ett system med prisavdrag och prispåslag i förhållande till produktkvaliteten.

ter om kvalitet på jordbruksprodukter — betalning för mjölk från jordbruk i förhållande till kvaliteten) (nedan kallade 1994 års föreskrifter).¹¹ Dessa föreskrifter har i utdrag följande lydelse:

"Artikel 2

16. Med stöd av artikel 8 i kvalitetskravslagen kan en privaträttslig juridisk person anförtros uppgifterna att utöva tillsyn, utföra kvalitetsundersökningar av jordbruksprodukter och att utfärda regler om betalning för produkter i förhållande till kvalitet. Enligt artiklarna 3.1 c och 7 i den nederländska grundförordningen om mjölk har denna uppgift för mjölkbranschens del i huvudsak anförtrots Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (nedan kallad COKZ)¹⁰ med säte i Leusden.

1. Den som tar emot mjölk från jordbruk är skyldig att till mjölkbonden utge betalning för mjölken i förhållande till dess kvalitet med beaktande av vad som beslutats genom eller med stöd av dessa föreskrifter.

...

17. Enligt artikel 2 i de nederländska tillämpningsföreskrifterna om mjölk har dock den behöriga branschorganisationen Productschap Zuivel fått i uppdrag att genom föreskrifter upprätta regler om betalning i förhållande till kvaliteten på mjölk från jordbruk, bland annat vad gäller kvalitetsundersökningar, avdrag på priset och utbetalning av kvalitetspåslag. Med stöd av artikel 2 i tillämpningsföreskrifterna om mjölk har Productschap Zuivel utfärdat *Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit* (1994 års föreskrif-

3. Den som tar emot mjölk från jordbruk är skyldig
 - a) att låta fastställa kvaliteten på den mjölk från jordbruk som har erhållits från mjölkbonden, och

11 — PBO-blad 1994, afl. nr 9. Den 15 september 1999 utfärdade Productschap Zuivel nya föreskrifter, Zuivelverordening 2000, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, samensstelling en gewicht, som trädde i kraft den 1 januari 2000. Därigenom upphävdes bland annat 1994 års föreskrifter.

10 — Centralorgan för frågor om kvalitet på mjölkprodukter.

- b) att registrera resultatet från en sådan kvalitetsundersökning som avses under a, med beaktande av vad som har beslutats genom eller med stöd av dessa föreskrifter.
2. Kvalitetspåslagets storlek skall fastställas per 100 kilo mjölk och per sådan region som har fastställts av ordföranden efter hörande av COKZ, så att det totala beloppet för utbetalade kvalitetspåslag per period motsvarar eller i det närmaste motsvarar det totala beloppet för gjorda prisavdrag.

...

Artikel 12

Artikel 10

1. Mjölkkontrollorganet skall göra en bedömning av resultatet från kvalitetsundersökningen enligt ett system med normer, avdragspoäng och andra avdrag som fastställs av ordföranden efter hörande av COKZ.

Den som tar emot mjölk från jordbruk skall för varje provtagningsperiod på grundval av det totala antalet utdelade avdragspoäng göra ett prisavdrag som fastställs av ordföranden efter hörande av COKZ och som avser den totala kvantiteten mjölk som den berörde mjölkbonden har levererat under denna period, samt eventuella avdrag per leverans till följd av förekomsten av mjölkfrämmande bakteriehämmande ämnen.”

...

Artikel 11

1. Den som tar emot mjölk från jordbruk är skyldig att betala ut ett kvalitetspåslag till mjölkbönder som totalt under en period om tolv veckor inte har tilldelats fler än en avdragspoäng och i vars mjölk inga mjölkfrämmande bakteriehämmande ämnen har påträffats. ...

18. I föreskrifter som utfärdats av ordföranden för Productschap Zuivel, *Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek* (föreskrifter om fastställande av med vilken frekvens kvalitetsundersökningar skall utföras och hur resultaten från undersökningarna skall bedömas)¹², anges bland annat vilka avdrag som skall göras. Enligt föreskrifterna skall prisavdraget uppgå till 0,50 NLG (0,23 euro) per kilo om förekomst av rester av antibiotika har konstaterats i levererad mjölk.

12 — PBO-blad 1994, afl. nr 20, s. 25, ändrad genom föreskrifter av den 19 juli 1994 (PBO-blad, afl. nr 42) och av den 15 februari 1995 (PBO-blad, afl. nr 15).

III — Bakgrund och målet vid den nationella domstolen

A — En översikt över hur det nederländska prissystemet fungerar¹³

19. De nederländska mejerierna låter kontinuerligt undersöka kvaliteten på leveranserna av rå mjölk. Brister med avseende på kvaliteten bedöms enligt ett poängsystem med avdragspoäng och medför ett prisavdrag som respektive mejeri håller inne.

20. Mejeriet skall betala ett kvalitetspåslag till en mjölkproducent som totalt under en period om tolv veckor inte har tilldelats fler än en avdragspoäng för sina leveranser och i vars mjölk förekomst av rester av antibiotika inte har konstaterats. Påslagets storlek beräknas periodvis av COKZ på grundval av uppgifter som mejerierna redovisar.

21. Påslagets storlek per 100 kilo fastställs så att det totala beloppet för utbetalade kvalitetspåslag under perioden i fråga motsvarar eller i det närmaste motsvarar det totala beloppet för gjorda prisavdrag. Om mejeriet totalt under en period har gjort prisavdrag med ett högre belopp än det har betalat ut i

kvalitetspåslag, överförs skillnaden till COKZ som i sin tur omfördelar medlen till andra mejerier för vilka situationen är den motsatta.

22. Av beslutet om hänskjutande framgår att mjölkpriset i Nederländerna under år 1995 uppgick till 71,43 NLG per 100 kilo eller 0,7143 NLG (0,32 euro) per kilo. Prisavdraget i fall där förekomst av rester av antibiotika i mjölk konstaterats uppgick till 0,50 NLG (0,23 euro) per kilo.

23. Domstolen har i målet inte tillhandahållits några uppgifter om hur många producenter som under den aktuella perioden erhöll prispåslag eller hur stora dessa påslag var i enskilda fall. På förfrågan har dock den nederländska regeringen vid den muntliga förhandlingen, utan att på denna punkt ha motsagts, anfört att påslagen har avsett mycket ringa belopp. Enligt A.H. Kuipers har mellan 70 och 80 procent av de nederländska jordbrukarna erhållit sådana påslag för sin mjölk.

24. Av beslutet om hänskjutande kan dessutom utläsas att alla kvalitetspåslag sammantaget år 1995 i Nederländerna uppgick till 0,217 procent av det totala värdet av samtliga mjölkleveranser. Under de därpå följande åren (1996–1999) var andelen endast vid ett tillfälle obetydligt större (0,227 procent under år 1996) men i övrigt obetydligt

13 — Se härom framför allt punkterna 20–22 i den nederländska regeringens skriftliga yttrande samt dess anförande vid den muntliga förhandlingen.

mindre (andelen minskade mellan åren 1997 och 1999 och uppgick till 0,196 procent år 1997, 0,185 procent år 1998 och 0,174 procent år 1999).

instans de dittills meddelade förvaltnings- och domstolsbesluten och förordnade bland annat att A.H. Kuipers ursprungliga skrivelse med överklagande skulle överlämnas till Productschap Zuivel för fortsatt behandling.

B — *Twisten i målet vid den nationella domstolen*

25. Klaganden i målet vid den nationella domstolen, A.H. Kuipers, bedriver mjölkproduktion i Nederländerna och levererade under år 1995 rå mjölk till det nederländska mejeriet *Zuivelfabriek De Kievit B.V.* i Meppel. I skrivelser av den 24 juli, den 28 juli, den 8 augusti och den 15 augusti 1995 med rubriken "kvalitetsbesked" under rättade mejeriet A.H. Kuipers om att förekomst av rester av antibiotika¹⁴ hade konstaterats i dennes leveranser av rå mjölk. På denna grund gjorde mejeriet från A.H. Kuipers tillgodohavande för levererad rå mjölk med tillämpning av artikel 12 i 1994 års föreskrifter ett prisavdrag om 0,50 NLG (0,23 euro) per kilo och drog av ett belopp på sammanlagt 5 428,95 NLG (2 463,55 euro).

27. Den 20 december 2000 lämnade Productschap Zuivel det dit överlämnade överklagandet från A.H. Kuipers utan bifall. Detta beslut överklagade A.H. Kuipers till den nationella domstolen.

IV — Begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid domstolen

28. Den 27 juni 2003 beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven att vilande-förklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

26. Först begärde A.H. Kuipers i olika omgångar utan framgång att COKZ skulle ompröva beslutet. I anledning av dennes överklaganden upphävde *Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak*¹⁵ i andra

"1. Är ett sådant nationellt system med kvalitetsavdrag från och kvalitetspåslag på priset för leveranser till mejerier av rå mjölk som det som är relevant i förevarande fall förenligt med förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, och särskilt förbudet mot 'utjämning mellan priserna' i den mening som avses i artikel 24.2 (nu

14 — I beslutet om hänskjutande heter det ordagrant "een bacteriegroeiremmende stof" ("ett bakteriehämmande ämne"). Den nationella domstolen har dessutom upplyst att A.H. Kuipers i samband med det administrativa förfarandet har medgett att han använt penicillin för bekämpning av mastitis.

15 — Raad van State, avdelningen för förvaltningsrättsliga tvister.

artikel 38.2 i ändrad lydelse i den konsoliderade förordningen (EG) nr 1255/99)?

- 2) Är ett sådant nationellt system med kvalitetspåslag på priset för leveranser till mejerier av rå mjölk som det som är relevant i förevarande fall förenligt med förbudet mot stöd i artikel 24.1 i förordning nr 804/68?

- 3) Skall, om svaret på den andra frågan är jakande, ett sådant nationellt system betraktas som en sådan stödåtgärd som i förväg skall anmälas till kommissionen enligt artikel 93.3 i EG-fördraget (nu artikel 88.3 EG)?”

29. I målet vid domstolen har A.H. Kuipers, den nederländska regeringen och kommissionen lämnat skriftliga och muntliga yttranden.

V — Bedömning

A — Den första tolkningsfrågan: Huruvida ett system med prisavdrag och prispåslag i förhållande till kvalitet är förenligt med det europeiska mjölkprissystemet

30. Den nationella domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida den

gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, särskilt artikel 24.2 i förordning nr 804/68, utgör hinder mot nationella bestämmelser, som de aktuella nederländska bestämmelserna, som innehåller regler om prisavdrag och prispåslag i förhållande till kvaliteten på leveranser till mejerier av rå mjölk.

31. Enligt den nederländska regeringen är det omtvistade systemet med prisavdrag och prispåslag förenligt med förordning nr 804/68, medan kommissionen anser att prissystemet strider mot den gemensamma organisationen av marknaden. Även A.H. Kuipers anser att bestämmelserna strider mot gemenskapsrätten.

32. Det framgår av fast rättspraxis att medlemsstaterna, när det föreligger en gemensam organisation av marknaden som grundas på ett gemensamt prissystem, inte genom ensidiga nationella bestämmelser kan ingripa i detta prissystem. Medlemsstaterna är skyldiga att avhålla sig från åtgärder som skulle kunna avvika från eller äventyra verkan av en förordning om gemensam organisation av marknaden.¹⁶ Likaså är regleringar som

16 — Dom av den 6 november 1979 i mål 10/79, Toffoli (REG 1979, s. 3301), punkt 12, av den 7 februari 1984 i mål 166/82, kommissionen mot Italien (REG 1984, s. 459), punkt 23, av den 7 februari 1984 i mål 237/82, Jongeneel Kaas (REG 1984, s. 483; svensk specialutgåva, volym 7, s. 489), punkt 12, och av den 9 september 2003 i mål C-137/00, Milk Marque och National Farmers' Union (REG 2003, s. I-7975), punkterna 63 och 80. Jämför även beträffande andra områden inom den gemensamma jordbrukspolitikens dom av den 26 juni 1979 i mål 177/78, Pigs and Bacon Commission (REG 1979, s. 2161; svensk specialutgåva, volym 4, s. 463), punkt 14, av den 19 mars 1998 i mål C-1/96, Compassion in World Farming (REG 1998, s. I-1251), punkt 41, av den 8 januari 2002 i mål C-428/99, Van den Bor (REG 2002, s. I-127), punkt 35, och av den 20 november 2003 i mål C-416/01, ACOR (REG 2003, s. I-4083), punkt 21.

hindrar att den gemensamma organisationen av marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt oförenliga med en sådan organisation, även om området i fråga inte regleras uttömmande av den gemensamma organisationen av marknaden.¹⁷

33. Mot denna bakgrund är det här två frågor som skall klaras ut. Det är för det första frågan huruvida den gemensamma organisationen av marknaden överhuvudtaget medger något utrymme för åtgärder på nationell nivå eller om den innehåller ett uttömmande reglerat prissystem (jfr nedan under 1). Det är för det andra frågan huruvida sådana nationella åtgärder — i den mån det finns ett utrymme för dem — kan inverka menligt på den gemensamma organisationen av marknaden (jfr nedan under 2). Därvid skall jag också i båda fallen gå in på den av den nationella domstolen särskilt berörda artikel 24.2 i förordning nr 804/68.

1. Utrymmet för åtgärder på nationell nivå

34. Vad gäller *utrymmet för åtgärder på nationell nivå* innehåller visserligen den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter ett prissystem med bland annat ett riktpreis för mjölk. I

artikel 3.3 i förordning nr 804/68 föreskrivs dock endast att riktpriiset skall fastställas för mjölk *som innehåller 3,7 procent fett fritt levererad till mejeriet*.¹⁸ Däremot sägs ingenting i förordningen om vilken inverkan på prisbildningen som andra egenskaper hos mjölk kan ha. Detta gäller även brister med avseende på kvaliteten som exempelvis den i detta fall konstaterade förekomsten av rester av antibiotika.

35. För mig framstår det som mindre övertygande att av denna tystnad i artikel 3 i förordning nr 804/68 dra slutsatsen att prissystemet enligt förordningen i alla avseenden är *uttömmande* reglerat. Om det nämligen vore fråga om ett uttömmande reglerat system skulle det orimliga resultatet uppstå att man inom gemenskapen oavsett mjölk kvalitet alltid skulle sträva efter att uppnå samma ersättning för mjölken med ledning av riktpriiset, alltså även för kvalitativt bristfällig mjölk. Bestämmelser om en mer långtgående variation av mjölkpriset även utifrån andra synpunkter än fetthalten enligt artikel 3.3 i förordning nr 804/68 skulle då vara uteslutna på förhand. Däremot är det inte orimligt att tänka sig bestämmelser som tar sikte även på andra kriterier för mjölkens kvalitet än fetthalten, och vari särskilt beaktas kvalitetsbrister i syfte att variera mjölkpriset.

17 — Dom i målen *Compassion in World Farming*, punkt 41, och *Van den Bor*, punkt 35 (ovan fotnot 16).

18 — Riktpriiset fastställs av rådet i enlighet med förfarandet i artikel 37.2 EG jämförd med artikel 3.4 i förordning nr 804/68.

36. De sekundärrättsliga bestämmelser som A.H. Kuipers har fört fram föranleder ingen annan bedömning. A.H. Kuipers har åberopat direktiven 46/92¹⁹ och 47/92.²⁰ I dessa direktiv, liksom för övrigt även i förordning nr 2377/90,²¹ har förenklat uttryckt ställts upp vissa hygienregler för jordbruksprodukter och bestämmelser om högsta tillåtna värden för rester av antibiotika i sådana produkter. Produkter som håller sig inom de fastlagda gränsvärdena kan i princip saluföras. Detta betyder emellertid inte på något sätt att man alltid måste sträva efter att uppnå samma pris för alla produkter som håller sig inom gränsvärdena. Tvärtom är det just på grund av förekomsten av gränsvärden inte uteslutet att man inom de fastlagda värdena gör en ytterligare differentiering efter kvalitet och att detta får återverkningar även på priset.

(utjämning mellan priserna) strider visserligen mot bestämmelsen, men den innehåller inget förbud mot *varje* nationell åtgärd som påverkar prisbildningen.

38. Jag skall endast i förbigående nämna att detta synsätt även bekräftas av artikel 5.1 andra stycket i förordning nr 1411/71, vilken fortfarande var tillämplig under den i målet aktuella tiden. Den bestämmelsen innehåller beträffande framställning av konsumtionsmjölk föreskrifter om ett betalningssystem som varierar beroende på kvalitet. Gemenskapslagstiftaren har alltså uppenbarligen själv utgått från att prissystemet enligt förordning nr 804/68 inte utgör en uttömmande reglering.

37. Att det inte är helt uteslutet med nationella bestämmelser som påverkar mjölkpriserna framgår för övrigt även motsatsvis av artikel 24.2 i förordning nr 804/68. Vissa nationella åtgärder som anges där

39. Så länge som och i den mån gemenskapen inte har utfärdat några egna bestämmelser om betalning för rå mjölk i förhållande till kvalitet — vare sig i samband med produktion av konsumtionsmjölk eller produktion av andra mjölkprodukter — är prisbildningen för mjölk inte uttömmande reglerad på gemenskapsnivå, och medlemsstaterna kan med beaktande av gemenskapsrätten införa kompletterande bestämmelser.

2. Ingen skadlig inverkan på den gemensamma organisationen av marknaden

40. Det återstår att bedöma huruvida nationella åtgärder som de aktuella nederländska

19 — Rådets direktiv 92/46/EEG av den 16 juni 1992 om fastställande av hygienregler för produktion och utsläppande på marknaden av rå mjölk, värmebehandlad mjölk och mjölkbaserade produkter (EGT L 268, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 3).

20 — Rådets direktiv 92/47/EEG av den 16 juni 1992 om villkoren för beviljande av tillfälliga och begränsade undantag från gemenskapens särskilda hygienregler vid framställning och utsläppande på marknaden av rå mjölk och mjölkbaserade produkter (EGT L 268, s. 33; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 33).

21 — Rådets förordning (EEG) nr 2377/90 av den 26 juni 1990 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung (EGT L 224, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 117), ändrad genom bland annat den av A.H. Kuipers åberopade kommissionens förordning (EEG) nr 675/92 av den 18 mars 1992 (EGT L 73, s. 8; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 108), senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1851/2004 av den 25 oktober 2004 (EUT L 323, s. 6).

bestämmelserna konkret kan inverka menligt på den gemensamma organisationen av marknaden som helhet och särskilt på det prissystem som föreskrivs där. Detta kan bedömas endast mot bakgrund av syftet med detta prissystem, överordnade mål och bestämmelserna i EG-fördraget.

produkt skall ligga så nära riktpriiset som möjligt är alltså felaktigt.²⁴ Om man nämligen förstår riktpriiset inte som en individuell inkomstgaranti utan endast som ett politiskt mål, skall inom gemenskapen endast eftersträvas en genomsnittlig prisnivå motsvarande orienteringspriiset. Ett riktpreis som förstås som ett politiskt mål kan då mycket väl lämna utrymme för en prisvariation i förhållande till kvaliteten på respektive produkt.

a) Riktpriiset som politiskt mål

41. Bestämmelserna om riktpreis för mjölk utgör *ett politiskt mål* på gemenskapsnivå. Ett sådant *orienteringspris* garanterar inte att samtliga producenter i alla medlemsstater erhåller inkomster motsvarande riktpriiset.²² Detta framgår även av ordalydelsen i artikel 3.2 i förordning nr 804/68, enligt vilken riktpriiset "skall vara det pris som avses att uppnås för all mjölk som säljs av producenterna ...".²³

42. Kommissionens argument att det pris varje enskild producent måste uppnå för sin

43. Ett system som det nederländska med prisavdrag och prispåslag i förhållande till kvalitet inverkar inte på något sätt på det politiska målet i form av ett enhetligt riktpreis för mjölk inom hela gemenskapen. Som nämligen framgår av artikel 11.2 i 1994 års föreskrifter skall kvalitetspåslagets storlek fastställas så att det totala beloppet för utbetalade kvalitetspåslag per period motsvarar eller i det närmaste motsvarar det totala beloppet för gjorda prisavdrag. Systemet med prisavdrag och prispåslag innebär med andra ord ingen förändring av det totala belopp som de nederländska mejerierna under en viss period betalar för inköp av rå mjölk. Systemet innebär endast att mejerierna inte betalar samma pris till alla producenter oavsett kvaliteten på deras råa mjölk, utan vissa producenter får en högre ersättning och andra en lägre ersättning, allt beroende på kvalitet. Med ett sådant totalt

22 — Domen i målet *Milk Marque och National Farmers' Union* (ovan fotnot 16), punkt 88.

23 — Min kursivering.

24 — Punkt 14 i kommissionens inläga.

sett *intäktsneutralt* system säkerställs att priset i Nederländerna i genomsnitt inte avviker från det riktpreis som föreskrivs i gemenskapsrätten, och därför inverkar detta inte menligt på hur den gemensamma organisationen av marknaden fungerar.

syftar i huvudsak till att uppnå en prisnivå i producent- och grossistleden som tar hänsyn såväl till alla gemenskapsproducenters intressen inom den aktuella sektorn som till konsumenternas intressen och som säkerställer försörjningen utan att uppmuntra till överskottsproduktion.²⁶

44. Därvidlag skiljer sig detta mål högst väsentligt från exempelvis målet Toffoli, där ett nationellt system hade lett till ett generellt högre producentpris för mjölk än det riktpreis som hade ställts upp på gemenskapsnivå (260 lire per kilo i stället för 204,26 lire per kilo).²⁵ Till skillnad från vad som är fallet i detta mål var det alltså fråga om en avvikelse från riktpreiset och därmed en klar inverkan på den gemensamma organisationen av marknaden.

b) Hänsyn till konsumentskyddskraven och producentintresset, stabilisering av marknaderna, tryggnad av försörjningen

i) Konsumentskyddskraven

46. Ett system som det nederländska med dess prispåslag och prisavdrag för rå mjölk syftar till att införa ett kvalitetsinriktat ersättningssystem och till att genom ekonomiska incitament förbättra kvaliteten på jordbruksprodukter. Ett sådant system tar hänsyn till *konsumentskyddskraven*, vilka enligt artikel 153.2 EG skall beaktas när gemenskapens övriga politik utformas och genomförs. Framför allt ligger det i linje med målet att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser (artikel 33.1 e EG). Enligt kriteriet om att medlen skall vara lämpade för att uppnå målen med en viss bestämmelse är det nämligen, när det gäller ersättning för jordbruksprodukter, helt rimligt att man eftersträvar ett rättvist förhållande mellan pris och prestation och inte eftersträvar att samma priser skall gälla för kvalitativt mindervärdiga produkter som för kvalitativt felfria eller rentav högvärdiga jordbruksprodukter.

45. Den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter

26 — Domen i målet Milk Marque och National Farmers' Union (ovan fotnot 16), punkt 85, och dom av den 10 mars 1981 i de förenade målen 36/80 och 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, (REG 1981, s. 735; svensk specialutgåva, volym 6, s. 29), punkt 20.

25 — Domen i målet Toffoli (ovan fotnot 16), punkterna 2 och 6.

ii) Producentintresset

47. Samtidigt ligger ett sådant system i linje även med *producentintresset*. Den som framställer en kvalitativt mindervärdig produkt kan nämligen inte förvänta sig att uppnå samma pris för sin produkt som en producent som framställer en kvalitativt felfri eller rentav högvärdig produkt. Den som däremot har en kvalitetsinriktning i sin produktion kan med rätta förvänta sig att han får ut mer för sina produkter än den som framställer kvalitativt mindervärdiga produkter.

48. Inte heller för att uppnå målet enligt artikel 33.1 b EG, att höja den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket, är det nödvändigt att alltid sträva efter att uppnå samma pris för jordbruksprodukter *oavsett kvalitet*.

49. Det skulle kunna vara fråga om ett åsidosättande av producentintresset om de statligt initierade prisavdragen var oproportionerliga i förhållande till de konstaterade kvalitetsbristerna.²⁷ Det ankommer på den

nationella domstolen att om nödvändigt pröva huruvida ett sådant prisavdrag som har tillämpats i detta fall, alltså ett avdrag på mer än två tredjedelar av det normala mjölkpriset,²⁸ är oproportionerligt i förhållande till kvalitetsbristerna i en mjölkleverans med rester av antibiotika eller om det står i proportion till bristerna.

iii) Ett kvalitetsinriktat ersättningssystem som ett bidrag till målet att stabilisera marknaderna

50. Även det i artikel 33.1 c EG angivna målet att *stabilisera marknaderna* uppnås bättre om den betalning producenterna erhåller åtminstone delvis beror på kvaliteten hos deras produkter. Ursprungligen var det visserligen en ökning av produktionen och framför allt ett kvantitativt trygghande av befolkningens försörjning,²⁹ särskilt med baslivsmedel, som stod i förgrunden för den gemensamma jordbrukspolitiken. I en tid när konsumenternas förtroende för vissa jordbruksprodukter utan tvekan har minskat har emellertid produkternas kvalitet fått större betydelse. Om betalningen är beroende av produkternas kvalitet kan incitamenten för

27 — Angående medlemsstaternas skyldighet att iakttä gemen-skapsrätten och dess allmänna rättsprinciper, särskilt pro-portiona litetsprincipen, jämför i ett något annorlunda sammanhang dom av den 26 oktober 1995 i mål C-36/94, Siesse (REG 1995, s. I-3573), punkt 21 andra meningen, av den 12 juli 2001 i mål C-262/99, Louloudakis (REG 2001, s. I-5547), punkt 67, och av den 3 juli 2003 i mål C-220/01, Lennox (REG 2003, s. I-7091), punkt 76.

28 — Jag påminner om att prisavdraget i fall där förekomst av rester av antibiotika konstaterats uppgick till 0,50 NLG per kilo och att det normala mjölkpriset var 0,7143 NLG per kilo (se punkt 22 i detta förslag till avgörande).

29 — Jämför artikel 33.1 d EG.

att producera kvalitetsprodukter förstärkas, och i slutänden kan detta leda till ett återupprättat förtroende.

51. Det finns inom gemenskapslagstiftningen en allmän tendens att betona produkternas kvalitet inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken för att gynna dessa produkters anseende.³⁰ Införandet av ett kvalitetsinriktat ersättnings-system för jordbruksprodukter överensstämmer med denna målsättning.

53. Visserligen torde ett system som det nederländska med dess statliga ingrepp i prisbildningen säkerligen inte vara idealiskt från konkurrenspolitisk synpunkt. Det ekonomiska incitament till förbättrad kvalitet som detta system erbjuder kan emellertid i vart fall bidra till en konkurrens mellan producenterna i fråga om kvalitet. De konkurrenspolitiska målen enligt EG-fördraget talar därmed snarare för än mot att ett sådant system som det nederländska skall vara tillåtet.³²

c) Konkurrenspolitiska mål

52. Även gemenskapens konkurrenspolitiska mål bör beaktas när ett system som det nederländska bedöms. Som domstolen har slagit fast, utgör nämligen upprätthållandet av en effektiv konkurrens på marknaden för jordbruksprodukter en av målsättningarna för den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, och den gemensamma organisationen av marknaden utesluter således inte konkurrens.³¹

d) Sammanfattning

54. Utifrån en tolkning i enlighet med överordnade mål och EG-fördragets bestämmelser framgår det inte av den redovisade bakgrunden att ett sådant prissystem som det nederländska kan inverka menligt på den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter.

30 — Se, i samband med ursprungsbeteckningar, domstolens dom av den 16 maj 2000 i mål C-388/95, Belgien mot Spanien (REG 2000, s. I-3123), punkt 53, av den 20 maj 2003 i mål C-469/00, Ravil (REG 2003, s. I-5053), punkt 48, och mål C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita (REG 2003, s. I-5121), punkt 63.

31 — Domen i målet Milk Marque och National Farmers' Union (ovan fotnot 16), punkt 57 och följande punkter, särskilt punkterna 57 och 61.

32 — När det gäller artiklarna 81 EG och 82 EG utgår jag från att vare sig Productschap Zuivel eller COKZ när de utför sina uppgifter enligt det nederländska prissystemet är att betrakta som företag eller företagssammanslutningar. Productschap Zuivels uppgift att fastställa prisavdrag och COKZs uppgift att fastställa prispåslag utgör inte någon ekonomisk verksamhet, utan är att se som myndighetsutövning vid tillämpning av bestämmelser i lag på uppdrag av staten. Jämför, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 1997 i mål C-343/95, Cali (REG 1997, s. I-1547), punkterna 16–18, och mitt förslag till avgörande av den 28 oktober 2004 i mål C-134/03, Viacom (ännu inte publicerat i rättsfallssamlingen), punkterna 70 och 71.

3. Förbudet mot utjämning mellan priserna allt fastställda interventionspriser och riktpri-³³ Som redan framgått finns dock inget att erinra mot en kvalitetsinriktad prissättning på enskilda sådana produkter inom ramen för gemenskapsrättens bestämmelser.

55. När det slutligen gäller artikel 24.2 i förordning nr 804/68, innehåller denna bestämmelse endast ett förbud mot nationella åtgärder som medger en *utjämning mellan priserna*. Förbudet avser närmare bestämt åtgärder som medger en utjämning "mellan priserna på de produkter som anges i artikel 1". Dessa produkter är framför allt mjölk, grädde, smör, ost, ostmassa, laktos och laktossirap.

4. Delslutsats

Mot bakgrund av det ovan anförda gör jag bedömningen att förordning nr 804/68 inte utgör något hinder mot ett nationellt system som det nederländska, i vilket det finns bestämmelser om prisavdrag och prispåslag i förhållande till kvaliteten på den råa mjölk som levereras till mejerierna.

56. Redan av bestämmelsens ordalydelse — begreppen "priser" och "produkter" används i plural — framgår att den endast är avsedd att förhindra en utjämning mellan priserna på *olika slags mjölkprodukter*, det vill säga exempelvis en utjämning mellan priset på mjölk och priset på grädde eller mellan priset på grädde och priset på smör. Vad som avses är exempelvis en form av statligt beslutad eller godkänd korssubventionering genom vilken priset för någon av de nämnda produkterna hålls nere på konstlad väg genom en överprissättning på någon av de andra produkterna. Syftet med den gemensamma organisationen av marknaden är att förhindra att en medlemsstat underminerar bestämmelser på gemenskapsnivå om prisbildningen på olika mjölkprodukter, framför

B — *Den andra och den tredje tolkningsfrågan: Bestämmelserna om stöd*

57. Den andra och den tredje tolkningsfrågan från den nationella domstolen gäller i grunden möjligheten att tillämpa de euro-

33 — Jämför rättspraxis i detta sammanhang (ovan fotnot 16).

peiska bestämmelserna om stöd på ett pris-system som det nederländska. Vad som kan vara aktuellt är överträdelser av två bestämmelser om stöd: det särskilda förbudet mot stöd i artikel 24.1 i förordning nr 804/68 och det generella förbudet mot stöd i artikel 87.1 EG.

artikel 23 i förordning nr 804/68 även bestämmelserna i artiklarna 87 EG och 88 EG, och därmed det generella förbudet mot stöd i EG-fördraget, tillämpliga på produktion av och handel med mjölk och mjölkprodukter. Detta bekräftas för övrigt även av tolfte skälet andra meningen i förordning nr 804/68, där det sägs att de bestämmelser i fördraget som gör det möjligt att förbjuda stöd (i princip)³⁵ skall gälla för mjölksektorn.³⁶

58. Sådana stöd vars belopp fastställs på grundval av priset på eller kvantiteten av mjölk eller mjölkprodukter är uttryckligen förbjudna enligt artikel 24.1 i förordning nr 804/68. Detta *särskilda förbud mot stöd* har visserligen på grund av hänvisningen till pris och kvantitet ett snävare tillämpningsområde än det allmänna förbudet mot statligt stöd i artikel 87.1 EG. Inom detta tillämpningsområde är artikel 24 i förordning nr 804/68 emellertid strängare än artikel 87 EG. Några undantag enligt artikel 87.3 EG kan inte beviljas utan det är endast legalundantagen enligt artikel 87.2 EG som gäller.³⁴

60. Formuleringen "Om inte något annat föreskrivs ..." i artikel 23 i förordning nr 804/68 betyder inte på något sätt att artikel 24.1 i förordningen innehåller en uttömmande reglering av vad som är tillåtet och icke tillåtet stöd inom mjölksektorn. Annars vore nämligen artikel 23 överflödigt och berövad sin praktiska funktion. Artikel 24.1 innehåller endast ett särskilt förbud mot visst stöd avseende mjölk och mjölkprodukter, men det är inte fråga om någon uttömmande reglering.

35 — Ordet "grundsätzlich" i den tyska språkversionen av skälen har ingen motsvarighet i vissa andra språkversioner, bland andra de franska, italienska, spanska, portugisiska, nederländska och engelska versionerna.

36 — Sätillvida går det att missförstå domen av den 14 oktober 2004 i mål C-173/02, Spanien mot kommissionen (REG 2004, s. I-973), i vilken förhållandet mellan regel och undantag enligt artikel 23 i förordning nr 804/68 (bestämmelserna om statsstöd är tillämpliga som huvudregel och de är icke tillämpliga endast i fall som uttryckligen anges i förordningen) skenbart har förvänts till sin motsats: "Vad gäller stöd inom denna sektor framgår det av artikel 23 i förordning nr 804/68, jämförd med artikel 36 EG, att bestämmelserna i artiklarna 87 EG, 88 EG och 89 EG skall gälla för produktion av och handel med mjölkprodukter endast när det föreskrivs i de bestämmelser genom vilka den gemensamma organisationen av marknaden upprättats" (domen i målet Spanien mot kommissionen, punkt 17).

59. Vid sidan av detta särskilda förbud mot stöd är enligt artikel 36 EG jämförd med

34 — Jämför den inledande formuleringen "Med förbehåll för bestämmelserna i artikel 92.2 i fördraget ..." i artikel 24.1 i förordning nr 804/68, vilken numera skall läsas som en hänvisning till artikel 87.2 EG.

1. Prispåslag mot bakgrund av förbuden mot stöd (artikel 24.1 i förordning nr 804/68 och artikel 87.1 EG)

skälet i förordning nr 804/68, enligt vilka bestämmelserna om stöd i EG-fördraget skall tillämpas inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden.

61. Den nationella domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida ett nationellt system som det nederländska, där det föreskrivs prisavdrag för rå mjölk av sämre kvalitet som finansierar prispåslag för fortlöpande leveranser av kvalitativt felfri rå mjölk, omfattas av förbudet mot stöd i artikel 24.1 i förordning nr 804/68.

64. Enligt rättspraxis skall fyra kumulativa villkor vara uppfyllda för att förbudet mot stöd skall gälla. För det första måste det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra måste denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje skall mottagaren av stödet gynnas. För det fjärde skall åtgärden snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen.³⁷

62. Kommissionen och A.H. Kuipers företräder uppfattningen att sådana kvalitetspåslag som förekommer i Nederländerna utgör stöd, medan den nederländska regeringen har motsatt uppfattning.

65. I detta mål är det fråga om framför allt det första villkoret (användande av statliga medel) och det tredje villkoret (gynnande av mottagaren). Om dessa har jag följande att anföra.

a) Användande av statliga medel

63. En grundläggande förutsättning för möjligheten att tillämpa förbudet mot stöd är att det i det konkreta fallet överhuvudtaget är fråga om ett stöd. Artikel 24.1 i förordning nr 804/68 innehåller ingen självständig definition av begreppet stöd. Begreppet stöd enligt den bestämmelsen skall därför ges samma tolkning som begreppet stöd enligt artikel 87 EG (och artikel 88 EG). Detta överensstämmer med artikel 23 och tolfte

66. Till att börja med är det nödvändigt att närmare gå in på frågan huruvida de prispåslag i förhållande till kvalitet som mejeri-

37 — Dom av den 15 juli 2004 i mål C-345/02, Pearle m.fl. (REG 2004, s. I-7139), punkt 33, och dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (REG 2003, s. I-7747), punkt 75.

erna utbetalar överhuvudtaget *ges med hjälp av statliga medel* och således kan *tillskrivas staten*.³⁸

påslagen utgöra en *ytterligare kostnad* för staten eller för det organ som handlar på statens uppdrag.⁴¹

67. Utgångspunkten för den bedömningen är att de omtvistade påslagen utbetalas till mjölkproducenter av privata mejerier av medel som har privat ursprung, nämligen intäkterna från de prisavdrag som gjorts för de producenter som har levererat rå mjölk av sämre kvalitet.

68. Den omständigheten att de nederländska mejerierna *enligt lag* är *förpliktade* att utbetala sådana prispåslag är i sig inte tillräcklig för att ge prispåslagen karaktären av statligt stöd.³⁹

69. Enligt rättspraxis är det två aspekter som är avgörande. För det första måste de medel som används för utbetalning av kvalitetspåslag, även om de inte permanent ingår bland statens tillgångar, åtminstone fortlöpande *kontrolleras av staten* och således kunna disponeras av de behöriga myndigheterna.⁴⁰ För det andra måste de beviljade kvalitets-

70. För att de ifrågavarande medlen *kontrolleras av staten* talar att *mejerierna* i det nederländska systemet kan anses vara utbetalande enheter med statligt uppdrag och att COKZ⁴² likaså på statligt uppdrag står för den allmänna styrningen av verksamheten med utbetalningar. COKZ:s uppgift härvidlag är inte endast att för varje period på grundval av uppgifter från mejerierna beräkna storleken på de kvalitetspåslag som skall utdelas, utan framför allt är COKZ själv den instans som omfördelar medlen. COKZ tar hand om enskilda mejeriers överskottsintäkter från prisavdrag och för dessa vidare till framför allt sådana mejerier vars intäkter från prisavdrag under samma referensperiod understigit utbetalade prispåslag. Kommissionen har om detta system vid den muntliga förhandlingen myntat uttrycket "fiktiva fonder". Till skillnad från vad som var fallet i målet PreussenElektra⁴³ rinner alltså i vart

38 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Pearle (ovan fotnot 37), punkt 34, samt punkterna 37 och 38, dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-1433; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-115), punkt 11, av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen (REG 2002, s. I-4397), punkt 24, och av den 20 november 2003 i mål C-126/01, GEMO (REG 2003, s. I-3769), punkt 24.

39 — Dom av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra (REG 2001, s. I-2099), punkterna 59–61.

40 — Dom av den 16 maj 2000 i mål C-83/98 P, Frankrike mot Ladbroke Racing och kommissionen (REG 2000, s. I-3271), punkt 50, och domen i målet Frankrike mot kommissionen (ovan fotnot 37), punkt 37. För ett liknande resonemang, se förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs av den 26 oktober 2000 i mål C-379/98, PreussenElektra (REG 2001, s. I-2103), punkt 165.

41 — Dom av den 17 mars 1993 i de förenade målen C-72/91 och C-73/91, Sloman Neptun (REG 1993, s. I-887; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-47), punkt 21, av den 1 december 1998 i mål C-200/97, Ecotrade (REG 1998, s. I-7907), punkt 35, av den 22 november 2001 i mål C-53/00, Ferring (REG 2001, s. I-9067), punkt 16, och domen i målet Pearle (ovan fotnot 37), punkt 36 andra delen.

42 — Det statliga uppdraget till Productschap Zuivel framgår av artikel 2 i de nederländska tillämpningsföreskrifterna om mjölk, och uppdraget till COKZ framgår framför allt av artiklarna 3 och 7 i den nederländska grundförordningen om mjölk (jämför punkterna 16 och 17 i detta förslag till avgörande).

43 — Se ovan fotnot 39.

fall en del av de pengar som används för kvalitetspåslag först "genom statens händer", förmedlade av COKZ på statens uppdrag.

71. Vidare är åtgärden att bevilja prispåslag i förhållande till kvalitet en del av den politik för ökad kvalitet på jordbruksprodukter som lagts fast⁴⁴ av den nederländska staten och utgör även ett led i dess genomförande. På så sätt skiljer sig detta mål från målet *Pearle*,⁴⁵ där den omtvistade åtgärden vidtogs av en yrkesorganisation på initiativ av privatpersoner.

72. Däremot finns i detta mål liksom i målet *Pearle*⁴⁶ inget stöd för att de beviljade kvalitetspåslagen ekonomiskt skulle kunna leda till en *ytterligare kostnad* för det offentliga. Ett organ med uppdrag av staten kan väl fungera som en omfördelande instans eller som förvaltare av en "fiktiv fond", men faktum kvarstår att offentliga myndigheter inte tillför några medel till systemet för beviljande av kvalitetspåslag och att det offentliga i sammanhanget inte avstår från några intäkter som det annars skulle åtnjuta.

73. I detta mål är det därför i grunden inte fråga om något gynnande av vissa näringsidkare med offentliga medel utan snarare om ett statligt initierat ingrepp i prisbildningen i förhållandet mellan mejerierna och producenter av rå mjölk (jordbrukarna). Även om vissa näringsidkare gynnas på bekostnad av andra endast på grund av ett sådant ingrepp i prisbildningen, skapas dessa fördelar vare sig direkt eller indirekt genom statliga medel.⁴⁷

74. Under dessa omständigheter kan prispåslagen inte anses utgå *av statliga medel*.

b) Gynnande av mottagaren

75. Även om man, mot min här redovisade uppfattning, anser att de utdelade medlen härrör från staten återstår att pröva huruvida sådana prispåslag som är omtvistade i målet vid den nationella domstolen överhuvudtaget innebär en *fördel* för förmänstagarna, så att det är berättigat att anse att de utgör stöd i

44 — Jämför särskilt artikel 2.2 f i kvalitetskravlagen jämförd med artikel 3 a och 3 c i den nederländska grundförordningen om mjölk och artikel 11 i 1994 års föreskrifter.

45 — Se dom (ovan fotnot 37), särskilt punkterna 15, 37 och 38 (och där angivna hänvisningar).

46 — Domen i målet *Pearle* (ovan fotnot 37), punkt 36.

47 — Jämför dom av den 24 januari 1978 i mål 82/77, van Tiggele (REG 1978, s. 25; svensk specialutgåva, volym 4, s. 1), punkterna 23–25, i vilken domstolen uttalade att en åtgärd som innebär att det fastställs ett minimipris i detaljhandelsledet i syfte att, enbart på konsumenternas bekostnad, främja distributörerna av en produkt, inte kan utgöra stöd.

den mening som avses i artikel 87 EG och artikel 24.1 i förordning nr 804/68.

tillhandahålls för att fullgöra *skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster*.⁵⁰

76. Det är nämligen endast sådana åtgärder som, oavsett deras form, direkt eller indirekt gynnar företag eller som kan anses ge det mottagande företaget ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor som anses utgöra stöd.⁴⁸

79. Denna tanke är i grunden endast uttryck för den allmänna principen att statsstödsreglerna inte är tillämpliga på rättsförhållanden där prestationen motsvarar motprestationen enligt normala marknadsvillkor. Den som nämligen utför en prestation och för detta erhåller en ersättning enligt normala marknadsvillkor är inte stödmottagare utan bedriver verksamhet på marknaden under normala konkurrensförutsättningar.⁵¹

77. Den avgörande frågan är därmed huruvida ett sådant prispåslag som är omtvistat i målet vid den nationella domstolen endast utgör en normal ersättning för mjölkproducentens prestation eller om det är fråga om en ekonomisk fördel som mjölkproducenten i fråga inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor och som ställer denne i ett bättre läge gentemot konkurrenterna.⁴⁹

80. De uppgifter som föreligger i målet vid den nationella domstolen talar för att sådana prispåslag som tillämpas i Nederländerna rent faktiskt skall anses utgöra en *ersättning* för mjölkproducentens prestation och inte en särskild förmån. Att ett kvalitetspåslag utdelas innebär nämligen inte alls att *enstaka* leveranser av rå mjölk *gottgörs en andra gång*, det vill säga som ett tillägg till det normala priset för en kvalitativt felfri vara. Till grund för de omtvistade prispåslagen ligger nämligen vid sidan av *kvalitetsfaktorn* även en *tidsfaktor*. Kvalitetspåslaget utgör ett ytterligare erkännande för *fortlöpande* leveranser av kvalitativt felfri rå mjölk *över en längre tid*, och härigenom belönas alltså en

78. I detta sammanhang har domstolen slagit fast i korthet att en åtgärd *inte* omfattas av artikel 87.1 EG i den mån åtgärden skall anses utgöra ersättning för tjänster som

50 — Domen i målet Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (ovan fotnot 37), punkterna 87, 89 och 94, och domen i målet Enirisorse (ovan fotnot 48), punkt 31.

51 — Däremot kan det vara fråga om stöd om ingen ersättning utgår för prestationen eller om prestationen tillhandahålls på förmånliga villkor. Jämför i detta avseende domen i målet GEMO (ovan fotnot 38), punkt 29, dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy m.fl. mot kommissionen (REG 1988, s. 219; svensk specialutgåva, volym 9, s. 305), punkt 28, och domen i målet SFEI (ovan fotnot 49), punkt 62.

48 — Dom av den 27 november 2003 i de förenade målen C-34/01–C-38/01, Enirisorse (REG 2003, s. I-14223), punkt 30, och domen i målet Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (ovan fotnot 37), punkt 84 och där angivna hänvisningar.

49 — Dom av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI (REG 1996, s. I-3547), punkt 60, och domen i målet Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (ovan fotnot 37), punkt 87.

varaktig kvalitet som går utöver den enstaka leveransen. För att kunna komma i åtnjutande av ett kvalitetspåslag måste producenten i fråga nämligen ha levererat mjölk under en period om tolv veckor utan att ha tilldelats fler än en avdragspoäng och utan att förekomst av bakteriehämmande mjölkfrämmande substanser påvisats.⁵²

81. Eftersom det här handlar om en mycket starkt reglerad marknad är det svårare att bedöma huruvida storleken av en ersättning i form av ett kvalitetspåslag är *normal för marknaden*.⁵³ De utdelade prispåslagen kan dock inte anses vara normala för marknaden om de beloppsmässigt går utöver vad som skulle kunna uppnås om marknadskrafterna fick råda fritt. I detta mål står det emellertid klart att de kvalitetspåslag som har utdelats till enskilda producenter har varit beloppsmässigt mycket ringa.⁵⁴ Mot den bakgrunden framstår det som mycket osannolikt att de gynnade mjölkproducenterna inte skulle ha kunnat erhålla kvalitetspåslag i samma storleksordning även under normala marknadsförutsättningar, det vill säga utan statligt inflytande på prisbildningen.

82. Den omständigheten att kvalitetspåslagen kan variera i storlek talar inte mot att de till beloppen kan anses vara normala för marknaden. Det ligger i sakens natur att, under en period när jämförelsevis många producenter har levererat rå mjölk av sämre kvalitet, den som fortlöpande har levererat felfri rå mjölk får motsvarande större kvalitetspåslag, eftersom hans ansträngningar att uppnå kvalitet under denna period har varit särskilt mycket värda. Omvänt måste, under en period när jämförelsevis få producenter har levererat rå mjölk av sämre kvalitet och många producenter har levererat kvalitativt felfri rå mjölk, kvalitetspåslaget bli motsvarande mindre, eftersom ansträngningarna hos dem som fortlöpande har levererat felfri rå mjölk att uppnå kvalitet under denna period har varit jämförelsevis mindre värda.

83. För fullständighetens skull skall jag även nämna att kvalitetsundersökningarna av levererad mjölk sker enligt i förväg fastlagda kriterier och under tillsyn av ett för ändamålet särskilt inrättat mjölkkontrollorgan (artikel 10.1 i 1994 års föreskrifter jämförd med artikel 7 i den nederländska grundförordningen om mjölk).⁵⁵ Enligt tillgängliga

52 — Jämför artikel 11.1 i 1994 års föreskrifter.

53 — Gemenskapslagstiftaren själv påverkar nämligen i inte oväsentlig grad den fria marknaden genom ett prissystem med riktpreis för mjölk och interventionspriser för vissa bearbetade jordbruksprodukter och skydd av detta system vid gemenskapens yttre gränser med exportbidrag och avgifter vid handeln med tredjeländer.

54 — Jämför punkt 23 i detta förslag till avgörande.

55 — I domen i målet Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (ovan fotnot 37), punkt 90, angav domstolen ett liknande krav enligt vilket de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas skall vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt. De övriga krav som domstolen ställde upp i samma dom (punkterna 89–93) avser fall av ersättning för tillhandahållande av allmännyttiga tjänster och är därför inte tillämpliga i detta mål.

uppgifter erhåller dessutom alla producenter som uppfyller de fastställda kvalitetskriterierna automatiskt prispåslag. Det finns därmed ingen risk för att producenterna behandlas olika.

84. Under dessa omständigheter utgör de prispåslag som de nederländska mejerierna utdelar för fortlöpande leveranser av kvalitativt felfri rå mjölk inte stöd i den mening som avses i artikel 87 EG och artikel 24.1 i förordning nr 804/68, utan de utgör endast ersättning för särskilda ansträngningar hos producenterna att uppnå kvalitet.

2. Prisavdragen mot bakgrund av skyldigheten att iaktta status quo och anmälningsskyldigheten i samband med statsstöd (artikel 88.3 EG)

85. Den nationella domstolen har ställt sin tredje fråga för att få klarhet i huruvida ett nationellt system som det nederländska, där det föreskrivs prisavdrag för rå mjölk av sämre kvalitet som finansierar prispåslag för fortlöpande leveranser av kvalitativt felfri rå mjölk, omfattas av skyldigheten att iaktta status quo och anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 EG.

86. Skyldigheten att iaktta status quo och anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 EG avser i princip endast *kostnadssidan*, alltså beviljandet av ett stöd till den eller de som åtnjuter förmånen. *Intäktssidan*, det vill säga uttaget av avgifter för finansiering av stödet, omfattas normalt inte av skyldigheten att iaktta status quo och anmälningsskyldigheten.

87. En utvidgning av skyldigheten att iaktta status quo och anmälningsskyldigheten till att omfatta även finansieringen av ett stöd kommer endast undantagsvis i fråga när det finns ett direkt och oupplösligt samband mellan intäktssidan och kostnadssidan.⁵⁶

88. I detta mål är det visserligen mycket som talar för att det finns ett sådant direkt och oupplösligt samband mellan å ena sidan de gjorda prisavdragen för rå mjölk av sämre kvalitet och å andra sidan de därmed finansierade prispåslagen för fortlöpande leveranser av kvalitativt felfri rå mjölk. Framför allt gäller enligt artikel 11.2 i 1994 års föreskrifter att prispåslagets storlek skall fastställas per 100 kilo mjölk så att det totala

⁵⁶ — Jämför särskilt dom av den 21 oktober 2003 i de förenade målen C-261/01 och C-262/01, Van Calster och Cleeren (REG 2003, s. I-12249), punkt 49, domen i målet Enirisorse (ovan fotnot 48), punkterna 43–45, och domen i målet Pearle (ovan fotnot 37), punkterna 29 och 30. En omfattande genomgång av problematiken finns i generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande av den 4 mars 2004 i de förenade målen C-174/02 och C-175/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant m.fl. (ännu inte publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 32 och följande punkter.

beloppet för utbetalade prispåslag per period motsvarar eller i det närmaste motsvarar det totala beloppet för gjorda prisavdrag. Prisavdragen är ändamålsbestämda och avsedda uteslutande för finansieringen av prispåslagen.

89. Som jag emellertid redan har påpekat⁵⁷ utgör de i målet aktuella nederländska prispåslagen i förhållande till kvalitet inte något stöd i den mening som avses i artikel 87 EG. Under sådana omständigheter kan inte heller de prisavdrag som gjorts för att finansiera påslagen omfattas av skyldigheten att iakttä status quo och anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 EG.

3. Delslutsats

90. På grund av det anförda anser jag att artiklarna 87.1 EG och 88.3 EG samt artikel 24.1 i förordning nr 804/68 inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning som den nederländska, där det föreskrivs prisavdrag för råmjölk av sämre kvalitet, som finansierar prispåslag för fortlöpande leveranser av kvalitativt felfri råmjölk.

C — Avslutande anmärkningar

91. A.H. Kuipers har i sin skriftliga inlägga ifrågasatt om det nederländska systemet med prisavdrag är förenligt med artikel 6 i konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.⁵⁸ Därvid har han bland annat åberopat oskuldspresumtionen.

92. Detta påstående kan tillbakavisas av följande skäl: Gemenskapsrätten säkerställer en standard med avseende på grundläggande rättigheter som är likvärdig med artikel 6 i konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Att åberopa oskuldspresumtionen är emellertid i förevarande fall redan från början felaktigt, eftersom ett system med prisavdrag, som det nederländska systemet, inte utgör ett statligt sanktionssystem utan endast innebär en statlig inverkan på prisbildningen. Det finns inte heller något stöd för att den grundläggande rätten till en rättvis rättegång har åsidosatts, eftersom det bland annat av handlingarna i akten framgår att A.H. Kuipers haft åtskilliga tillfällen att yttra sig och även i stor omfattning utnyttjat denna möjlighet.

⁵⁷ — Jämför mina uttalanden i punkterna 61–84 i detta förslag till avgörande.

⁵⁸ — Undertecknad i Rom den 4 november 1950.

VI — Förslag till avgörande

93. På grund av de överväganden som jag redovisat föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven på följande sätt:

- 1) Rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter utgör inte hinder mot ett nationellt system som det nederländska, i vilket det föreskrivs prisavdrag och prispåslag i förhållande till kvaliteten på leveranser till mejerier av rå mjölk.

- 2) Artiklarna 87.1 EG och 88.3 EG samt artikel 24.1 i rådets förordning nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter utgör inte hinder mot ett nationellt system som det nederländska, i vilket det föreskrivs prisavdrag för rå mjölk av sämre kvalitet, som finansierar prispåslag för fortlöpande leveranser av kvalitativt felfri rå mjölk.