

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN  
JULIANE KOKOTT  
vom 16. Dezember 2004<sup>1</sup>

**I — Einleitung**

1. In den Niederlanden existiert eine Preisregelung, nach der Molkereien für Rohmilch minderer Qualität gegenüber den Erzeugern, d. h. gegenüber den jeweiligen Landwirten, Preisabschläge vornehmen. Mit diesen Preisabschlägen werden gleichzeitig moderate Preiszuschläge für diejenigen Erzeuger finanziert, die über einen bestimmten Zeitraum hinweg qualitativ einwandfreie Rohmilch bei den Molkereien abgeliefert haben.

3. In diesem Zusammenhang befragt das niederländische College van Beroep voor het bedrijfsleven (im Folgenden auch: das vorlegende Gericht) den Gerichtshof zur Auslegung des gemeinschaftsrechtlichen Beihilfeverbots (Artikel 87 Absatz 1 EG) und des beihilferechtlichen Durchführungsverbots (Artikel 88 Absatz 3 EG) sowie der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (im Folgenden: Verordnung Nr. 804/68)<sup>2</sup>.

**II — Rechtlicher Rahmen**

2. Diese Preisregelung steht im vorliegenden Fall auf dem Prüfstand des Gemeinschaftsrechts. Herr Kuipers, dessen Rohmilch 1995 in einigen Fällen von der belieferten Molkerei als qualitativ minderwertig eingestuft wurde, wehrt sich gegen die von dieser Molkerei in Ansatz gebrachten Preisabschläge. Er hält solche Abschläge für gemeinschaftsrechtswidrig.

**A — Gemeinschaftsrecht**

4. Den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen dieses Falles bilden die Artikel 36 Absatz 1

<sup>1</sup> — Originalsprache: Deutsch.

<sup>2</sup> — ABl. L 148, S. 13.

EG, 87 Absatz 1 EG und 88 Absatz 3 EG sowie die Verordnung Nr. 804/68.<sup>3</sup>

5. Gemäß Artikel 36 Absatz 1 EG findet das Kapitel über die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 33 EG im Rahmen des Artikels 37 Absätze 2 und 3 EG und gemäß dem dort vorgesehenen Verfahren bestimmt.

6. Artikel 87 Absatz 1 EG lautet wie folgt:

„Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

3 — Die Verordnung Nr. 804/68 wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2000 durch die Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 160, S. 48, im Folgenden: Verordnung Nr. 1255/1999) ersetzt. Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens betrifft jedoch das Jahr 1995, so dass aus zeitlichen Gründen auf ihn noch die Verordnung Nr. 804/68 anwendbar ist.

7. In Artikel 88 Absatz 3 EG ist Folgendes bestimmt:

„Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äußern kann. Ist sie der Auffassung, dass ein derartiges Vorhaben nach Artikel 87 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat.“

8. Die Artikel 23 und 24 der Verordnung Nr. 804/68 haben folgenden Wortlaut<sup>4</sup>:

#### „Artikel 23

Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung sind die Artikel 92 bis 94 des Vertrages auf die Herstellung der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen anwendbar.

4 — Die Artikel 23 und 24 der Verordnung Nr. 804/68 sind inhaltsgleich mit den Artikeln 37 und 38 der Verordnung Nr. 1255/1999; vgl. auch Anhang III der Verordnung Nr. 1255/1999. Die früheren Artikel 92 bis 94 EG-Vertrag, auf die in der Verordnung Nr. 804/68 Bezug genommen wird, entsprechen den nunmehr geltenden Artikeln 87 EG bis 89 EG.

Artikel 24

beurteilt und die mit dem Gemeinsamen Markt nicht zu vereinbarenden Beihilfen verboten werden können, grundsätzlich auf den Milchsektor angewandt werden. ...“

- (1) Vorbehaltlich des Artikels 92 Absatz 2 des Vertrages sind Beihilfen untersagt, deren Höhe nach Maßgabe des Preises oder der Menge der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse bestimmt wird.

10. Ergänzend ist auf Artikel 3 der Verordnung Nr. 804/68 hinzuweisen, der folgende Regelungen zur Festsetzung des Milchpreises enthält:

- (2) Einzelstaatliche Maßnahmen, die einen Ausgleich zwischen den Preisen der in Artikel 1 aufgeführten Erzeugnisse ermöglichen, sind ebenfalls untersagt.“

„Artikel 3

Bei den in Artikel 1 der Verordnung Nr. 804/68 aufgeführten Erzeugnissen, auf die deren Artikel 24 Absatz 2 Bezug nimmt, handelt es sich insbesondere um Milch, Rahm, Butter, Käse, Quark, Laktose und Laktosesirup.

- (1) Für die Gemeinschaft wird jährlich vor dem 1. August für das im folgenden Kalenderjahr beginnende Milchwirtschaftsjahr der Richtpreis für Milch festgesetzt.

9. In der zwölften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 804/68 wird zum Ganzen folgende Erläuterung geliefert:

...

„Die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes auf der Grundlage eines gemeinsamen Preissystems würde durch die Gewährung gewisser Beihilfen in Frage gestellt; daher empfiehlt es sich, dass die Bestimmungen des Vertrages, nach denen die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen

- (2) Der Richtpreis ist der Milchpreis, der für die von den Erzeugern im Milchwirtschaftsjahr insgesamt verkaufte Milch angestrebt wird, und zwar entsprechend den Absatzmöglichkeiten, die sich auf dem Markt der Gemeinschaft und den Märkten ausserhalb der Gemeinschaft bieten.

- (3) Der Richtpreis wird für Milch mit 3,7 v. H. Fettgehalt frei Molkerei festgesetzt.  
...<sup>5</sup>

11. Außerdem war zur Zeit des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens in Artikel 5 Absatz 1, zweiter Unterabsatz, der Verordnung Nr. 1411/71 Folgendes bestimmt<sup>6</sup>:

„Auf die für die Herstellung [von] Konsummilch verwendete Milch muss ein System der nach der Qualität differenzierten Bezahlung angewandt worden sein. Dieses System muss gewährleisten, dass die als Rohstoff für die Herstellung von Konsummilch verwendete Milch bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der Qualität, einschließlich der Zusammensetzung, erfüllt.“

die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse (*Landbouwkwaliteitswet*, im Folgenden: *Landbauqualitätsgesetz*)<sup>7</sup>, auf die Verordnung über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse — Rohmilch und Zubereitung von Milcherzeugnissen (*Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding*, im Folgenden: *niederländische Milch-Grundverordnung*)<sup>8</sup> sowie auf die Ausführungsverordnung des Staatssekretärs für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei über Qualität in der Landwirtschaft — Zahlung des Preises für Molkereimilch nach Maßgabe der Qualität (*Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit*, im Folgenden: *niederländische Milch-Ausführungsverordnung*)<sup>9</sup> hinzuweisen. Hinzu kommen eine Satzung und ein Beschluss, die von der Produktschap Zuivel (Marktverband für Milch und Milcherzeugnisse), der Beklagten des Ausgangsverfahrens, erlassen wurden.

13. Dem äußerst komplexen Zusammenspiel all dieser Vorschriften lässt sich im Wesentlichen Folgendes entnehmen:

## B — Nationales Recht

12. Aus dem niederländischen nationalen Recht ist insbesondere auf das Gesetz über

14. Artikel 2 Absatz 1 des Landbauqualitätsgesetzes in Verbindung mit Artikel 3 Buchstabe a der Milch-Grundverordnung enthält eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Vorschriften über die Qualität von [landwirtschaftlichen] Erzeugnissen, namentlich von Rohmilch. Solche Vorschriften können u. a. die Zahlung des Preises nach Maßgabe der Qualität von Erzeugnissen regeln.

5 — Mit Wirkung vom 1. Juli 1996 wurde Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 durch folgende Formulierung ersetzt: „Für die Gemeinschaft wird jährlich ein Richtpreis für Milch festgesetzt.“ (Verordnung (EG) Nr. 1587/96 des Rates vom 30. Juli 1996, ABl. L 206, S. 21). Die seit 1. Januar 2000 geltende Verordnung Nr. 1255/1999 behält in ihrem Artikel 3 das System der Richtpreise bei, sieht aber nicht mehr notwendig eine jährliche Neufestsetzung vor.

6 — Verordnung (EWG) Nr. 1411/71 des Rates vom 29. Juni 1971 zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse hinsichtlich der unter die Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse, ABl. L 148, S. 4. Diese Verordnung ist mit Wirkung vom 1. Januar 1998 aufgehoben worden.

7 — Stb. 1971, S. 371, geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 1993 (Stb. 1993, S. 690).

8 — Stb. 1994, S. 63, geändert durch Verordnung vom 26. Juni 1995, Stcrt. 122.

9 — Stcrt. 1994, S. 25. Außer Kraft getreten mit Wirkung vom 8. Januar 2000.

15. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f des Landbauqualitätsgesetzes in Verbindung mit Artikel 3 Buchstaben a und c der niederländischen Milch-Grundverordnung erlaubt für Rohmilch die Einführung eines Systems von Preisabschlägen und Preiszuschlägen in Abhängigkeit von der Qualität des Erzeugnisses.

des Preises für Molkereimilch nach Qualität (*Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbeting van boerderijmelk naar kwaliteit*, im Folgenden: Satzung von 1994)<sup>11</sup> erlassen, die auszugsweise wie folgt lautet:

„Artikel 2

16. Artikel 8 des Landbauqualitätsgesetzes ermöglicht es, juristische Personen des Privatrechts mit Aufsichtsfunktionen zu betrauen, ferner mit der Prüfung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie mit der Durchführung von Rechtsvorschriften über die Zahlung des Preises nach Maßgabe der Qualität von Erzeugnissen. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 7 der niederländischen Milch-Grundverordnung wird diese Aufgabe für die Milchwirtschaft im Wesentlichen der *Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel* (Stiftung COKZ)<sup>10</sup> mit Sitz in Leusden übertragen.

- (1) Der Abnehmer von Molkereimilch ist verpflichtet, den Preis für diese Milch unter Beachtung der Bestimmungen dieser Satzung oder der aufgrund dieser Satzung erlassenen Bestimmungen nach Maßgabe der Qualität an die betreffenden Milchviehhalter zu zahlen.

...

17. In Artikel 2 der niederländischen Milch-Ausführungsverordnung wird wiederum der zuständige Marktverband — die Productschap Zuivel — beauftragt, durch Satzung Vorschriften über die Zahlung des Preises für Molkereimilch nach Maßgabe der Qualität zu erlassen, u. a. betreffend die Qualitätsprüfung, den Einbehalt eines Preisabschlags sowie die Zahlung eines Qualitätszuschlags. Gestützt auf Artikel 2 der Milch-Ausführungsverordnung hat die Productschap Zuivel die Satzung von 1994 über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse — Zahlung

- (3) Der Abnehmer von Molkereimilch ist verpflichtet,
  - a) die Qualität der Molkereimilch, die er von Milchviehhaltern erhalten hat, ermitteln zu lassen, und

10 — Zentralorgan für Qualitätsangelegenheiten bei Milcherzeugnissen.

11 — PBO-blad 1994, afl. n° 9. Am 15. September 1999 erließ die Productschap Zuivel eine neue Satzung, die *Zuivelverordening 2000, Uitbeting van boerderijmelk naar kwaliteit, samenstelling en gewicht*, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat. Mit ihr wurde u. a. die Satzung von 1994 aufgehoben.

- b) das Ergebnis der Qualitätsprüfung, wie unter a) bezeichnet, aufzuzeichnen und bei diesen Vorgängen die Bestimmungen dieser Satzung oder der aufgrund dieser Satzung erlassenen Bestimmungen zu beachten.

- (2) Die Höhe des Qualitätszuschlags ist für je 100 Kilogramm Milch, bezogen auf das vom Vorsitzenden nach Anhörung der Stiftung COKZ festgestellte Gebiet, so festzusetzen, dass der Gesamtbetrag des Qualitätszuschlags für den betreffenden Zeitraum dem Gesamtbetrag der einbehaltenen Preisabschläge genau oder doch nahezu entspricht.

...

#### Artikel 12

#### Artikel 10

- (1) Die Ergebnisse der Qualitätsprüfung werden von der Milchkontrollstelle anhand einer vom Vorsitzenden nach Anhörung der Stiftung COKZ erlassenen Regelung bewertet, die Normen, Abschlagspunkte und anzuordnende Preisabschläge umfasst.

Je Stichprobenzeitraum hat der Abnehmer von Molkereimilch in Bezug auf die Gesamtmenge der im fraglichen Zeitraum vom betreffenden Milchviehhalter gelieferten Molkereimilch aufgrund der Gesamtzahl der zugewiesenen Abschlagspunkte einen vom Vorsitzenden nach Anhörung der Stiftung COKZ festzusetzenden Preisabschlag sowie etwaige, auf einzelne Lieferungen bezogene Preisabschläge wegen des Vorliegens die Vermehrung von Bakterien hemmender milchfremder Substanzen einzubehalten.“

...

#### Artikel 11

- (1) Die Abnehmer von Molkereimilch sind verpflichtet, Milchviehhaltern, die in einem festgestellten Zeitraum von zwölf Wochen insgesamt nicht mehr als einen Abschlagspunkt zugewiesen erhalten haben und in deren Milch keine die Vermehrung von Bakterien hemmenden milchfremden Substanzen nachgewiesen wurden, einen Qualitätszuschlag zu zahlen. ...

18. In einem vom Vorsitzenden der Productschap Zuivel erlassenen Beschluss, dem *Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek* (Beschluss über die Feststellung der Häufigkeit von Qualitätsprüfungen und die Beurteilung ihrer Ergebnisse)<sup>12</sup> sind u. a. auch die festzusetzenden Preisabschläge niedergelegt. Danach beträgt der Preisabschlag 0,50 NLG (0,23 Euro) pro kg, wenn in der angelieferten Milch Rückstände von Antibiotika festgestellt werden.

<sup>12</sup> — PBO-blad 1994, afl. n° 20, S. 25, geändert durch Beschlüsse vom 19. Juli 1994 (PBO-blad, afl. n° 42) und vom 15. Februar 1995 (PBO-blad, afl. n° 15).

### III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

#### A — Überblick über die Funktionsweise der niederländischen Preisregelung<sup>13</sup>

19. Die niederländischen Molkereien lassen die Qualität der bei ihnen angelieferten Rohmilch ständig überprüfen. Qualitätsmängel werden in einem Punktesystem mit Abschlagspunkten bewertet und führen zu einem Preisabschlag, den die jeweilige Molkerei einbehält.

20. Denjenigen Milcherzeugern, deren Lieferungen in einem Zeitraum von zwölf Wochen insgesamt mit nicht mehr als einem Abschlagspunkt bewertet wurden und in deren Milch auch keine Rückstände von Antibiotika nachgewiesen wurden, bezahlen die Molkereien einen Qualitätszuschlag. Dieser Zuschlag wird von der Stiftung COKZ auf der Grundlage der von den Molkereien übermittelten Daten periodisch neu berechnet.

21. Dabei wird die Höhe des Zuschlags je 100 kg so festgesetzt, dass der Gesamtbetrag der ausbezahlten Qualitätszuschläge für den betreffenden Zeitraum dem Gesamtbetrag der einbehaltenen Preisabschläge genau oder doch nahezu entspricht. Hat eine Molkerei in einem bestimmten Zeitraum insgesamt mehr an Preisabschlägen einbehalten als sie an Qualitätszuschlägen auszubezahlen hat,

so führt sie die Differenz an die Stiftung COKZ ab, welche sie ihrerseits an andere Molkereien umverteilt, die sich in der umgekehrten Lage befinden.

22. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich, dass sich der Milchpreis in den Niederlanden im Jahr 1995 auf 71,43 NLG je 100 kg belief, also auf 0,7143 NLG (0,32 Euro) pro kg. Wurden Rückstände von Antibiotika in der Milch festgestellt, so betrug der vorzunehmende Preisabschlag 0,50 NLG (0,23 Euro) pro kg.

23. Dem Gerichtshof liegen keine Erkenntnisse darüber vor, wie viele Erzeuger im maßgeblichen Zeitraum Preiszuschläge erhielten und wie hoch diese Zuschläge im Einzelfall waren. Auf Nachfrage hat allerdings die niederländische Regierung in der mündlichen Verhandlung unwidersprochen ausgeführt, dass die Zuschläge betragsmäßig sehr gering seien. Herr Kuipers geht davon aus, dass rund 70 % bis 80 % der niederländischen Landwirte für ihre Milch derartige Zuschläge erhalten.

24. Ergänzend kann dem Vorlagebeschluss entnommen werden, dass 1995 in den Niederlanden der Anteil *aller* Qualitätszuschläge im Verhältnis zum Gesamtwert *aller* Milchlieferungen 0,217 % betrug; in den Folgejahren (1996 bis 1999) lag dieser Anteil nur einmal geringfügig höher (0,227 % im Jahr 1996), ansonsten stets geringfügig nied-

<sup>13</sup> — Vgl. dazu insbesondere Randnrn. 20 bis 22 der schriftlichen Erklärungen der niederländischen Regierung sowie ihre Ausführungen in der mündlichen Verhandlung.

riger (zwischen 1997 und 1999 war er rückläufig und erreichte nach 0,196 % in 1997 und 0,185 % in 1998 schließlich 0,174 % in 1999).

die bis dahin ergangenen Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen auf und verfügte u. a., dass der ursprüngliche Widerspruch von Herrn Kuipers an die Productschap Zuivel zur weiteren Behandlung weitergeleitet werde.

## B — Zum Ausgangsstreit

25. Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Herr Kuipers, betreibt in den Niederlanden Milchwirtschaft und belieferte im Jahr 1995 die niederländische Molkerei *Zuivelfabriek De Kievit B.V.* in Meppel mit Rohmilch. Mit Schreiben vom 24. Juli, 28. Juli, 8. August und 15. August 1995, welche die Überschrift „Qualitätsbericht“ trugen, teilte die Molkerei Herrn Kuipers mit, in der von ihm gelieferten Rohmilch seien Rückstände eines Antibiotikums<sup>14</sup> nachgewiesen worden. Aus diesem Grund wurde bei der Vergütung der von Herrn Kuipers gelieferten Rohmilch in Anwendung von Artikel 12 der Satzung von 1994 ein Preisabschlag von 0,50 NLG (0,23 Euro) je kg in Ansatz gebracht und der entsprechende Geldbetrag — insgesamt 5 428,95 NLG (2 463,55 Euro) — einbehalten.

26. Herr Kuipers legte zunächst erfolglos diverse interne Rechtsbehelfe bei der Stiftung COKZ ein. Auf seine Klage hin hob letztlich der *Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak*<sup>15</sup>, in zweiter Instanz

27. Am 20. Dezember 2000 wies die Productschap Zuivel den inzwischen an sie weitergeleiteten Widerspruch von Herrn Kuipers als unbegründet zurück. Hiergegen hat Herr Kuipers beim vorlegenden Gericht Klage erhoben.

## IV — Vorabentscheidungsersuchen und Verfahren vor dem Gerichtshof

28. Mit Beschluss vom 27. Juni 2003 hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven sein Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

- 1) Ist ein innerstaatliches System von Qualitätsabschlägen vom und-zuschlägen zum Preis für an den Molkereibetrieb gelieferte Rohmilch, um das es im vorliegenden Rechtsstreit geht, mit der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, insbesondere dem Verbot des „Ausgleichs zwischen den Preisen“ im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 (nach Konsolidie-

14 — Wörtlich heißt es im Vorlagebeschluss: „een bacteriegroei-remmende stof“ (eine die Vermehrung von Bakterien hemmende Substanz). Das vorlegende Gericht berichtet außerdem, Herr Kuipers selbst habe im vorgerichtlichen Verfahren den Einsatz von Penicillin zur Bekämpfung von Mastitis eingeräumt.

15 — Staatsrat, Abteilung Verwaltungsrechtspflege.

nung von Änderungen des Wortlauts nunmehr Artikel 38 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1255/99), vereinbar?

2) Ist ein innerstaatliches System von Qualitätszuschlägen zum Preis für an den Molkereibetrieb gelieferte Rohmilch, um das es im vorliegenden Rechtsstreit geht, mit dem Beihilfeverbot des Artikels 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 vereinbar?

3) Falls Frage 2 bejaht wird: Ist ein solches innerstaatliches System als Beihilfe anzusehen, von deren Einführung die Kommission nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag (nunmehr Artikel 88 Absatz 3 EG) im Voraus zu unterrichten ist?

29. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben Herr Kuipers, die niederländische Regierung und die Kommission schriftliche und mündliche Erklärungen abgegeben.

## V — Würdigung

*A — Zur ersten Frage: Vereinbarkeit von qualitätsbezogenen Preisabschlägen bzw. —zuschlägen mit der europäischen Milchpreisregelung*

30. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen,

ob die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milchprodukte, insbesondere Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68, einer nationalen Regelung wie der niederländischen entgegen steht, die abhängig von der Qualität der an Molkereibetriebe gelieferten Rohmilch Preisabschläge und Preiszuschläge vorsieht.

31. Während die niederländische Regierung das streitgegenständliche System von Preisabschlägen und Preiszuschlägen für mit der Verordnung Nr. 804/68 vereinbar hält, sieht die Kommission darin einen Verstoß gegen die Preisregelung der gemeinsamen Marktorganisation. Auch Herr Kuipers hält die Regelung für unzulässig.

32. Gemäß ständiger Rechtsprechung dürfen die Mitgliedstaaten die in einer gemeinsamen Marktorganisation vorgesehene Preisregelung durch eigene Bestimmungen auf nationaler Ebene nicht beeinträchtigen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von der gemeinsamen Marktorganisation abweichen oder ihr zuwider laufen<sup>16</sup>. Mit einer gemein-

16 — Urteile vom 6. November 1979 in der Rechtssache 10/79 (Toffoli, Slg. 1979, 3301, Randnr. 12), vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 166/82 (Kommission/Italien, Slg. 1984, 459, Randnr. 23), vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/82 (Jongeneel Kaas, Slg. 1984, 483, Randnr. 12) und vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-137/00 (Milk Marque und National Farmers' Union, Slg. 2003, I-7975, Randnrn. 63 und 80); vgl. auch — zu anderen Bereichen der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik — die Urteile vom 26. Juni 1979 in der Rechtssache 177/78 (Pigs and Bacon Commission, Slg. 1979, 2161, Randnr. 14), vom 19. März 1998 in der Rechtssache C-1/96 (Compassion in World Farming, Slg. 1998, I-1251, Randnr. 41), vom 8. Januar 2002 in der Rechtssache C-428/99 (Van den Bor, Slg. 2002, I-127, Randnr. 35) und vom 20. November 2003 in der Rechtssache C-416/01 (ACOR, Slg. 2003, I-14083, Randnr. 21).

samen Marktorganisation sind auch Vorschriften unvereinbar, die deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern, auch wenn die gemeinsame Marktorganisation das betreffende Gebiet nicht abschließend geregelt hat<sup>17</sup>.

33. Zu prüfen ist vor diesem Hintergrund zweierlei: zum einen, ob die gemeinsame Marktorganisation überhaupt Raum lässt für Maßnahmen auf nationaler Ebene oder aber eine abschließende Preisregelung enthält (vgl. unten, Abschnitt 1.); und zum anderen, ob solche nationalen Maßnahmen — soweit für sie noch Raum bleibt — geeignet sind, die gemeinsame Marktorganisation zu beeinträchtigen (vgl. unten, Abschnitt 2.). Dabei wird jeweils auch auf den vom vorlegenden Gericht angeführten Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 einzugehen sein.

#### 1. Verbleibender Raum für Maßnahmen auf nationaler Ebene

34. Was den *verbleibenden Raum für Maßnahmen auf nationaler Ebene* anbelangt, so enthält zwar die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse eine Preisregelung, in der u. a. ein Richtpreis für Milch vorgesehen ist. Allerdings bestimmt Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung

Nr. 804/68 lediglich, dass dieser Richtpreis *für Milch mit 3,7 v. H. Fettgehalt frei Molkerei festgesetzt wird*<sup>18</sup>. Hingegen schweigt die Verordnung zu den Auswirkungen, die sonstige Eigenschaften der Milch auf die Preisbildung haben können; man denke nur an etwaige Qualitätsmängel wie beispielsweise die im vorliegenden Fall festgestellten Rückstände von Antibiotika.

35. Mir erschien es wenig überzeugend, aus diesem Schweigen von Artikel 3 der Verordnung Nr. 804/68 zu folgern, dass die dort vorgesehene Preisregelung in jeder Hinsicht *abschließend* sei. Denn nähme man eine solche abschließende Regelung an, so hätte dies die widersinnige Folge, dass in der Gemeinschaft für Milch gleich welcher Qualität stets dasselbe, am Richtpreis orientierte Entgelt anzustreben wäre, also auch für qualitativ mangelhafte Milch. Regelungen, welche eine weiter gehende Differenzierung des Milchpreises, und zwar nach anderen Gesichtspunkten als nach dem in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 erwähnten Fettgehalt, vornähmen, wären dann von vornherein ausgeschlossen. Demgegenüber liegt es nahe, neben dem Fettgehalt der Milch auch eine Bezugnahme auf andere Qualitätsmerkmale von Milch, insbesondere eine Berücksichtigung von Qualitätsmängeln mit dem Ziel der Differenzierung der Milchpreise, zu erlauben.

<sup>17</sup> — Urteile *Compassion in World Farming* (Randnr. 41) und *Van den Bor* (Randnr. 35), zitiert in Fußnote 16.

<sup>18</sup> — Die Festsetzung erfolgt durch den Rat im Verfahren des Artikels 37 Absatz 2 EG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 804/68.

36. Auch die von Herrn Kuipers ins Feld geführten sekundärrechtlichen Bestimmungen führen zu keinem anderen Ergebnis. Herr Kuipers beruft sich auf die Richtlinien 46/92<sup>19</sup> und 47/92<sup>20</sup>. Mit Hilfe dieser Richtlinien, wie auch übrigens der Verordnung Nr. 2377/90<sup>21</sup>, werden — vereinfacht dargestellt — bestimmte Hygienevorschriften für landwirtschaftliche Erzeugnisse eingeführt und die zulässigen Höchstwerte für Rückstände von Antibiotika in diesen Erzeugnissen festgelegt. Somit sind zwar Produkte, welche sich innerhalb der festgelegten Grenzwerte bewegen, grundsätzlich verkehrsfähig. Keineswegs folgt daraus aber, dass für jedes Produkt, welches die Grenzwerte einhält, stets derselbe Preis anzustreben wäre. Vielmehr schließt die Existenz von Grenzwerten keineswegs aus, dass innerhalb der festgesetzten Werte zusätzlich je nach Qualität eine weiter gehende Differenzierung vorgenommen wird und sich diese Differenzierung auch im Preis niederschlägt.

37. Dass nationale Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Milchpreise nicht völlig ausgeschlossen sein sollen, zeigt übrigens auch ein Umkehrschluss zu Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68. Jene Vorschrift steht zwar bestimmten, dort näher bezeichneten einzelstaatlichen Maß-

nahmen entgegen (Ausgleich zwischen den Preisen), sie verbietet aber nicht *jegliche* Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit Auswirkungen auf die Preisbildung.

38. Nur am Rande sei erwähnt, dass auch Artikel 5 Absatz 1, zweiter Unterabsatz, der Verordnung Nr. 1411/71, welche zum maßgeblichen Zeitpunkt noch anwendbar war, diese Sichtweise bestätigt. Diese Bestimmung schreibt — im Zusammenhang mit der Herstellung von Konsummilch — ein System der nach der Qualität differenzierten Bezahlung vor. Offensichtlich ging also der Gemeinschaftsgesetzgeber selbst davon aus, dass die in der Verordnung Nr. 804/68 enthaltene Preisregelung nicht abschließend ist.

39. Solange und soweit aber die Gemeinschaft keine eigenen Bestimmungen zur qualitätsorientierten Bezahlung von Rohmilch erlassen hat — weder im Zusammenhang mit der Herstellung von Konsummilch noch im Zusammenhang mit der Herstellung anderer Milchprodukte —, ist die Preisbildung für Milch nicht abschließend auf Gemeinschaftsebene geregelt und kann von den Mitgliedstaaten — unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben — ergänzt werden.

19 — Richtlinie 92/46/EWG des Rates vom 16. Juni 1992 mit Hygienevorschriften für die Herstellung und Vermarktung von Rohmilch, wärmebehandelter Milch und Erzeugnissen auf Milchbasis (ABl. L 268, S. 1).

20 — Richtlinie 92/47/EWG des Rates vom 16. Juni 1992 über die Gewährung von zeitlich und inhaltlich begrenzten Ausnahmen von den besonderen Hygienevorschriften der Gemeinschaft für die Produktion und Vermarktung von Rohmilch und Erzeugnissen auf Milchbasis (ABl. L 268, S. 33).

21 — Verordnung (EWG) Nr. 2377/90 des Rates vom 26. Juni 1990 zur Schaffung eines Gemeinschaftsverfahrens für die Festsetzung von Höchstmengen für Tierarzneimittelrückstände in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs (ABl. L 224, S. 1), geändert u. a. durch die von Herrn Kuipers zitierte Verordnung (EWG) Nr. 675/92 der Kommission vom 18. März 1992 (ABl. L 73, S. 8), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1851/2004 der Kommission vom 25. Oktober 2004 (ABl. L 323, S. 6).

## 2. Keine Beeinträchtigung der gemeinsamen Marktorganisation

40. Zu erörtern bleibt, ob nationale Maßnahmen wie die niederländischen konkret

geeignet sind, die gemeinsame Marktorganisation insgesamt und insbesondere die dort vorgesehene Preisregelung *zubeeinträchtigen*. Dies kann nur vor dem Hintergrund von Sinn und Zweck dieser Regelung sowie höherrangiger Ziele und Vorgaben des EG-Vertrags beurteilt werden.

für sein Produkt erzielte Preis müsse so nahe wie möglich am Richtpreis liegen<sup>24</sup>. Versteht man nämlich den Richtpreis nicht als individuelle Einkommensgarantie, sondern lediglich als politisches Ziel, so ist nur im Durchschnitt überall in der Gemeinschaft ein Preisniveau anzustreben, das diesem Orientierungswert entspricht. Hingegen lässt ein als politisches Ziel verstandener Richtpreis sehr wohl noch Spielraum für eine Differenzierung nach der Qualität des jeweiligen Produkts.

#### a) Der Richtpreis als politisches Ziel

41. Beim Richtpreis für Milch handelt es sich um *einpolitisches Ziel* auf Gemeinschaftsebene; ein solcher *Orientierungspreis* gewährleistet nicht allen Erzeugern in jedem Mitgliedstaat, dass sie ein dem Richtpreis entsprechendes Einkommen erzielen<sup>22</sup>. Dies zeigt sich auch im Wortlaut von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68; danach ist der Richtpreis „der Milchpreis, der für die *von den Erzeugern* im Milchwirtschaftsjahr *insgesamt* verkaufte Milch *angestrebt* wird ...“<sup>23</sup>

42. Somit geht das Argument der Kommission fehl, der von jedem einzelnen Erzeuger

43. Das politische Ziel eines gemeinschaftsweit einheitlichen Richtpreises für Milch wird durch ein System wie das niederländische mit qualitätsbezogenen Preisabschlägen und Preiszuschlägen keineswegs beeinträchtigt. Wie sich nämlich aus Artikel 11 Absatz 2 der Satzung von 1994 ergibt, ist die jeweilige Höhe des Qualitätszuschlags so festzusetzen, dass der Gesamtbetrag der ausbezahlten Qualitätszuschläge für den betreffenden Zeitraum dem Gesamtbetrag der einbehaltenen Preisabschläge genau oder doch nahezu entspricht. Anders ausgedrückt, führt das System der Preisabschläge und Preiszuschläge zu keinerlei Veränderung des Gesamtbetrags, den die niederländischen Molkereien in einem bestimmten Zeitraum für den Ankauf von Rohmilch ausgeben. Das System führt lediglich dazu, dass die Molkereien nicht jedem Erzeuger ungeachtet der Qualität seiner Rohmilch denselben Preis bezahlen, sondern abhängig von der gelieferten Qualität manchen Erzeugern ein höheres und anderen Erzeugern ein geringeres Ent-

22 — Urteil Milk Marque und National Farmers' Union (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 88).

23 — Hervorhebungen von mir.

24 — Randnr. 14 des Schriftsatzes der Kommission.

gelt zusteht. Mit einer solchen, insgesamt *aufkommensneutralen* Regelung ist sichergestellt, dass es im Durchschnitt in den Niederlanden zu keiner Abweichung vom gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Richtpreis kommt und somit das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation nicht beeinträchtigt wird.

Wesentlichen bezweckt, auf der Produktions- und Großhandelsstufe ein Preisniveau zu erreichen, das sowohl den Interessen aller Erzeuger der Gemeinschaft im betreffenden Sektor als auch den Belangen der Verbraucher Rechnung trägt und weiterhin die Versorgung sicherstellt, ohne zur Überschussproduktion anzureizen<sup>26</sup>.

44. Darin unterscheidet sich der vorliegende Fall beispielsweise auch ganz wesentlich vom Fall Toffoli, in dem eine nationale Regelung zu einem generell höheren Erzeugerpreis für Milch geführt hatte als durch den Richtpreis auf Gemeinschaftsebene vorgegeben (260 Lire pro kg statt 204,26 Lire pro kg)<sup>25</sup>; anders als hier kam es dort folglich zu einer Abweichung vom Richtpreis und damit zu einer klaren Beeinträchtigung der gemeinsamen Marktorganisation.

b) Berücksichtigung der Interessen der Verbraucher und Erzeuger; Stabilisierung der Märkte; Sicherstellung der Versorgung

45. Mit der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse wird im

i) Belange der Verbraucher

46. Eine Regelung wie die niederländische mit ihren Preiszuschlägen und Preisabschlägen für Rohmilch bezweckt, ein qualitätsorientiertes Entgeltsystem einzuführen und über finanzielle Anreize die Qualität der landwirtschaftlichen Produkte zu steigern. Eine solche Regelung berücksichtigt die *Belange der Verbraucher*, deren Schutz gemäß Artikel 153 Absatz 2 EG bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken Rechnung zu tragen ist. Insbesondere trägt sie dem Ziel Rechnung, die Verbraucher zu angemessenen Preisen zu beliefern (Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e EG). Denn das Kriterium der *Angemessenheit* legt es durchaus nahe, beim Entgelt für landwirtschaftliche Produkte ein gerechtes Preis-Leistungs-Verhältnis anzustreben und nicht etwa für qualitativ minderwertige Produkte denselben Preis anzustreben wie für qualitativ einwandfreie oder gar qualitativ hochwertige landwirtschaftliche Erzeugnisse.

25 — Urteil Toffoli (zitiert in Fußnote 16, Randnrn. 2 und 6).

26 — Urteil Milk Marque und National Farmers' Union (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 85) und Urteil vom 10. März 1981 in den verbundenen Rechtssachen 36/80 und 71/80 (Irish Creamery Milk Suppliers Association, Slg. 1981, 735, Randnr. 20).

ii) Interessen der Erzeuger

47. Gleichzeitig wird eine solche Regelung auch den *Interessen der Erzeuger* vollaufgerecht. Der Hersteller eines qualitativ minderwertigen Produkts kann nämlich nicht erwarten, dass er für dieses Produkt denselben Preis erzielen wird wie ein Erzeuger, der ein qualitativ einwandfreies oder gar hochwertiges Produkt herstellt. Wer hingegen qualitätsorientiert produziert, erwartet zu Recht, dass er mit seinen Produkten mehr Erlösen kann als der Hersteller eines qualitativ minderwertigen Produkts.

48. Auch die in Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b EG angestrebte Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen erfordert es nicht, für landwirtschaftliche Erzeugnisse *ungeachtet ihrer Qualität* stets denselben Preis anzustreben.

49. Eine Beeinträchtigung der Interessen der Erzeuger könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn die staatlich veranlassten Preisabschläge außer Verhältnis zu den festgestellten Qualitätsmängeln stünden<sup>27</sup>. Es ist Sache des vorliegenden Gerichts, nötigenfalls

festzustellen, ob ein Preisabschlag wie der im vorliegenden Fall angewandte, also ein Abzug in Höhe von mehr als zwei Dritteln vom normalen Milchpreis<sup>28</sup>, außer Verhältnis zur den Qualitätsmängeln einer Milchlieferung mit Rückständen von Antibiotika steht oder ihnen angemessen ist.

iii) Qualitätsorientiertes Entgeltsystem als Beitrag zur Stabilisierung der Märkte

50. Ebenso dürfte das in Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c EG aufgeführte Ziel der *Stabilisierung der Märkte* besser zu erreichen sein, wenn sich die Bezahlung der Erzeuger zumindest auch an der Qualität ihrer Produkte orientiert. Zwar mag ursprünglich in der Landwirtschaftspolitik der Gemeinschaft die Ausweitung der Produktion und eine v. a. mengenmäßige Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung<sup>29</sup>, insbesondere mit Grundnahrungsmitteln, im Vordergrund gestanden haben. In Zeiten eines zweifellos gesunkenen Vertrauens der Verbraucher in bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse kommt jedoch der Qualität der Produktion eine größere Bedeutung zu. Orientiert sich nämlich die Bezahlung an der Qualität der Produkte, so kann damit auch ein verstärkter Anreiz zur Herstellung von Qualitätserzeug-

27 — Zur Pflicht der Mitgliedstaaten, die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts und insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, vgl. — in etwas anderem Zusammenhang — die Urteile vom 26. Oktober 1995 in der Rechtssache C-36/94 (Siesse, Slg. 1995, I-3573, Randnr. 21, zweiter Satz), vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-262/99 (Louloudakis, Slg. 2001, I-5547, Randnr. 67) und vom 3. Juli 2003 in der Rechtssache C-220/01 (Lennox, Slg. 2003, I-7091, Randnr. 76).

28 — Zur Erinnerung: Der Preisabschlag bei festgestellten Rückständen von Antibiotika betrug 0,50 NLG pro kg, der normale Milchpreis 0,7143 NLG pro kg (vgl. Nr. 22 dieser Schlussanträge).

29 — Vgl. dazu auch Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe d EG.

gnissen und letztlich auch zur Wiederherstellung von verloren gegangenem Vertrauen geschaffen werden.

51. Ohnehin zeigt die Gemeinschaftsgesetzgebung die allgemeine Tendenz, im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik die Qualität der Erzeugnisse herauszustellen, um das Ansehen dieser Erzeugnisse zu verbessern<sup>30</sup>. Die Einführung eines qualitätsorientierten Entgeltsystems für landwirtschaftliche Produkte steht im Einklang mit dieser Zielsetzung.

#### c) Wettbewerbspolitische Ziele

52. Auch die wettbewerbspolitischen Ziele der Gemeinschaft dürfen bei der Beurteilung eines Systems wie des niederländischen nicht außer Acht gelassen werden. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, zählt nämlich die Aufrechterhaltung eines wirkamen Wettbewerbs auf den Märkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik sowie der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse; die gemeinsamen Marktorganisationen stellen keinen wettbewerbsfreien Raum dar<sup>31</sup>.

53. Zwar stellt ein System wie das niederländische mit seinen staatlich verordneten Eingriffen in die Preisbildung aus wettbewerbspolitischer Sicht sicherlich nicht den Idealfall dar. Doch können die finanziellen Anreize zur Qualitätssteigerung, die dieses System bietet, jedenfalls zum Qualitätswettbewerb zwischen den Erzeugern beitragen. Die Ziele des EG-Vertrags auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik sprechen somit eher für als gegen die Zulässigkeit einer Regelung wie der niederländischen.<sup>32</sup>

#### d) Zusammenfassung

54. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, dass eine Preisregelung wie die niederländische geeignet wäre, die Ziele der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse — ausgelegt im Lichte der höherrangigen Ziele und Vorgaben des EG-Vertrags — zu beeinträchtigen.

30 — So — im Zusammenhang mit Ursprungsbezeichnungen — der Gerichtshof in den Urteilen vom 16. Mai 2000 in der Rechtssache C-388/95 (Belgien/Spanien, Slg. 2000, I-3123, Randnr. 53) sowie vom 20. Mai 2003 in den Rechtssachen C-469/00 (Ravil, Slg. 2003, I-5053, Randnr. 48) und C-108/01 (Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita, Slg. 2003, I-5121, Randnr. 63).

31 — Urteil Milk Marque und National Farmers' Union (zitiert in Fußnote 16, Randnrn. 57 ff., insbesondere Randnrn. 57 und 61).

32 — Was Artikel 81 EG und 82 EG anbelangt, so ist davon auszugehen, dass weder die Productschap Zuivel noch die Stiftung COKZ bei der Durchführung der niederländischen Preisregelung als Unternehmen bzw. Unternehmensvereinigung handeln. Die Festsetzung der vorzunehmenden Preisabschläge durch die Productschap Zuivel ebenso wie die Festsetzung der zu gewährenden Preiszuschläge durch die Stiftung COKZ ist keine wirtschaftliche Tätigkeit, sondern vielmehr eine hoheitliche Tätigkeit in Ausführung gesetzlicher Vorschriften und in staatlichem Auftrag. Vgl. dazu etwa das Urteil vom 18. März 1997 in der Rechtssache C-343/95 (Cali, Slg. 1997, I-1547, Randnrn. 16 bis 18) sowie meine Schlussanträge vom 28. Oktober 2004 in der Rechtssache C-134/03 (Viacom, bei dem Gerichtshof anhängiges Verfahren, Randnrn. 70 und 71).

### 3. Verbot eines Ausgleichs zwischen den Preisen

55. Was schließlich Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 anbelangt, so untersagt diese Vorschrift lediglich nationale Maßnahmen, die einen *Ausgleich zwischen den Preisen* ermöglichen. Genauer gesagt betrifft dieses Verbot Maßnahmen, die einen Ausgleich „zwischen den Preisen der in Artikel 1 aufgeführten Erzeugnisse“ ermöglichen. Bei diesen Erzeugnissen handelt es sich insbesondere um Milch, Rahm, Butter, Käse, Quark, Laktose und Laktosesirup.

56. Schon aus dem Wortlaut dieser Bestimmung — die Begriffe „Preise“ und „Erzeugnisse“ werden in der Mehrzahl gebraucht — ergibt sich, dass mit ihr nur ein Ausgleich zwischen den Preisen *verschiedener Milcherzeugnisse* unterbunden werden soll, also etwa ein Ausgleich zwischen dem Milchpreis und dem Rahmpreis oder zwischen dem Rahmpreis und dem Butterpreis. Gemeint ist beispielsweise eine Art staatlich verordnete bzw. gebilligte Quersubventionierung, mit deren Hilfe der Preis für eines der genannten Erzeugnisse durch eine Überhöhung des Preises für ein anderes dieser Erzeugnisse künstlich niedrig gehalten wird. Sinn und Zweck der gemeinsamen Marktorganisation unterstreichen dies: Es soll verhindert werden, dass ein Mitgliedstaat die auf Gemeinschaftsebene gemachten Vorgaben für die Preisbildung der verschiedenen Milcher-

zeugnisse, insbesondere die festgesetzten Interventionspreise und Richtpreise, unterläuft<sup>33</sup>. Nichts einzuwenden ist aber, wie schon gezeigt, gegen eine qualitätsorientierte Ausgestaltung des Preisgefüges für jedes einzelne dieser Erzeugnisse, im Rahmen der Vorgaben des Gemeinschaftsrechts.

### 4. Zwischenergebnis

Aus all diesen Gründen steht die Verordnung Nr. 804/68 einer nationalen Regelung wie der niederländischen nicht entgegen, die abhängig von der Qualität der an Molkereibetriebe gelieferten Rohmilch Preisabschläge und Preiszuschläge vorsieht.

### B — Zur zweiten und dritten Frage: Beihilfenrecht

57. Mit seiner zweiten und dritten Frage problematisiert das vorlegende Gericht im Kern die Anwendbarkeit des europäischen

33 — Vgl. dazu auch die in Fußnote 16 zitierte Rechtsprechung.

Beihilfenrechts auf eine Preisregelung wie die niederländische. In Betracht kommt dabei ein Verstoß gegen zwei beihilfenrechtliche Vorschriften: das besondere Beihilfenverbot des Artikels 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 und das allgemeine Beihilfenverbot des Artikels 87 Absatz 1 EG.

58. Ausdrücklich untersagt sind nach Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 Beihilfen, deren Höhe nach Maßgabe des Preises oder der Menge von Milch oder Milcherzeugnissen bestimmt wird. Dieses *besondere Beihilfenverbot* hat zwar wegen seiner Bezugnahme auf Preis und Menge einen engeren Anwendungsbereich als das allgemeine, in Artikel 87 Absatz 1 EG enthaltene Beihilfenverbot. Innerhalb dieses Anwendungsbereichs ist Artikel 24 der Verordnung Nr. 804/68 aber strenger als Artikel 87 EG, erlaubt er doch keine Ausnahmegewilligungen im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 EG, sondern beschränkt sich lediglich auf die Legalausnahmen gemäß Artikel 87 Absatz 2 EG<sup>34</sup>.

59. Neben diesem besonderen Beihilfenverbot sind gemäß Artikel 36 EG in Verbindung

mit Artikel 23 der Verordnung Nr. 804/68 auch die Bestimmungen der Artikel 87 EG und 88 EG und damit das *allgemeine Beihilfenverbot* des EG-Vertrags auf Herstellung von und Handel mit Milch und Milcherzeugnissen anwendbar. Dies wird übrigens auch durch den zweiten Halbsatz der zwölften Begründungserwägung zur Verordnung Nr. 804/68 bestätigt, wonach die beihilfenrechtlichen Bestimmungen des EG-Vertrags (grundsätzlich<sup>35</sup>) auf den Milchsektor angewandt werden sollen.<sup>36</sup>

60. Keineswegs bedeutet die Formulierung „Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen“ in Artikel 23 der Verordnung Nr. 804/68, dass Artikel 24 Absatz 1 dieser Verordnung eine abschließende Regelung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Beihilfen im Milchsektor enthielte. Ansonsten würde nämlich Artikel 23 leer laufen und wäre seiner praktischen Wirksamkeit beraubt. Vielmehr stellt Artikel 24 Absatz 1 lediglich ein spezielles Verbot bestimmter Beihilfen für Milch und Milcherzeugnisse auf, enthält aber keine abschließende Regelung.

35 — Das Wort „grundsätzlich“ in der deutschen Version der Begründungserwägung findet in anderen Sprachfassungen, namentlich in der französischen, italienischen, spanischen, portugiesischen, niederländischen und englischen, keine Entsprechung.

36 — Missverständlich ist insoweit das Urteil vom 14. Oktober 2004 in der Rechtssache C-173/02 (Spanien/Kommission, Slg. 2004, I-973), in welchem das Regel-Ausnahme-Verhältnis des Artikels 23 der Verordnung Nr. 804/68 (Anwendbarkeit des Beihilfenrechts im Regelfall, Unanwendbarkeit lediglich in ausdrücklich in der Verordnung vorgesehenen Fällen) scheinbar ins Gegenteil verkehrt wird: „Was die Beihilfen in diesem Sektor angeht, so sind nach Artikel 23 der Verordnung Nr. 804/68 in Verbindung mit Artikel 36 EG die Bestimmungen der Artikel 87 EG, 88 EG und 89 EG auf die Erzeugung und Vermarktung von Milcherzeugnissen nur insoweit anwendbar, als eine derartige Anwendung in der Regelung, mit der die gemeinsame Marktorganisation errichtet wurde, vorgesehen ist“ (Urteil Spanien/Kommission, Randnr. 17).

34 — Vgl. die einleitende Formulierung „Vorbehaltlich des Artikels 92 Absatz 2 des Vertrages ...“ in Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68, die nunmehr als Verweis auf Artikel 87 Absatz 2 EG zu lesen ist.

1. Preiszuschläge vor dem Hintergrund des Beihilfenverbots (Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 und Artikel 87 Absatz 1 EG)

zwölften Begründungserwägung, wonach die beihilfenrechtlichen Bestimmungen des EG-Vertrags im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation angewandt werden sollen.

61. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob eine nationale Regelung wie die niederländische, die für Rohmilch minderer Qualität Preisabschläge vorsieht und daraus Preiszuschläge für die konstante Lieferung qualitativ einwandfreier Rohmilch finanziert, vom Beihilfenverbot des Artikels 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 erfasst wird.

64. Nach der Rechtsprechung greift das Beihilfenverbot unter vier kumulativen Voraussetzungen ein: Erstens muss es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln. Zweitens muss sie geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Drittens muss dem Begünstigten durch sie ein Vorteil gewährt werden. Und viertens muss sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.<sup>37</sup>

62. Während die Kommission und Herr Kuipers den Standpunkt vertreten, dass es sich bei Qualitätszuschlägen wie den niederländischen um Beihilfen handelt, ist die niederländische Regierung entgegengesetzter Auffassung.

65. Im vorliegenden Fall sind vor allem die erste Voraussetzung (Inanspruchnahme staatlicher Mittel) und die dritte Voraussetzung (Vorteil für den Begünstigten) problematisch. Ihnen widmet sich die folgende Darstellung.

#### a) Inanspruchnahme staatlicher Mittel

63. Grundvoraussetzung für die Anwendung des Beihilfenverbots ist, dass es sich im konkreten Fall überhaupt um eine Beihilfe handelt. Zum Beihilfenbegriff enthält Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 keine eigenständige Regelung. Der Begriff der Beihilfen in dieser Vorschrift sollte deshalb ebenso ausgelegt werden wie derjenige in Artikel 87 EG (und 88 EG); dies entspricht auch der Zielsetzung von Artikel 23 der Verordnung Nr. 804/68 und ihrer

66. Zunächst bedarf es näherer Erörterung, ob die von den Molkereien bezahlten, qualitätsbezogenen Preiszuschläge überhaupt *unter Inanspruchnahme staatlicher*

<sup>37</sup> — Urteile vom 15. Juli 2004 in der Rechtssache C-345/02 (Pearle u. a., Slg. 2004, I-7139, Randnr. 33) und vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00 (Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, Slg. 2003, I-7747, Randnr. 75).

Mittel gewährt werden und somit dem Staat zuzurechnen sind<sup>38</sup>.

67. Ausgangspunkt der Überlegungen sollte sein, dass die streitigen Zuschläge den Milcherzeugern von privaten Molkereien gewährt werden und aus Mitteln privaten Ursprungs stammen, nämlich aus dem Aufkommen der gegenüber den Lieferanten von Rohmilch minderer Qualität einbehaltenen Preisabschläge.

68. Dass die niederländischen Molkereien kraft Rechtsvorschrift zur Gewährung solcher Preiszuschläge verpflichtet sind, ist für sich allein genommen noch nicht ausreichend, um ihnen den Charakter von Beihilfen zu verleihen<sup>39</sup>.

69. Vielmehr sind nach der Rechtsprechung zwei Gesichtspunkte entscheidend: Zum einen müssen die Mittel, welche zur Auszahlung der Qualitätszuschläge verwendet werden, selbst wenn sie nicht auf Dauer zum Vermögen des Staates gehören, zumindest ständig unter staatlicher Kontrolle und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen<sup>40</sup>. Und zum anderen muss

die Gewährung der Qualitätszuschläge eine zusätzliche Belastung für den Staat oder für die von ihm beauftragte Einrichtung darstellen<sup>41</sup>.

70. Zugunsten einer staatliche Kontrolle über die in Frage stehenden Mittel spricht, dass die Molkereien im niederländischen System als staatlich beauftragte Auszahlungsstellen angesehen werden können, während die ebenfalls staatlich beauftragte Stiftung COKZ<sup>42</sup> eine globale Steuerung dieser Auszahlungen vornimmt. Zu diesem Zweck berechnet die Stiftung COKZ nicht nur je nach Zeitraum die Höhe der auszuschüttenden Qualitätszuschläge auf der Grundlage der von den Molkereien übermittelten Daten, sondern sie fungiert insbesondere auch selbst als Umverteilungsstelle. So schöpft sie überschüssige Einnahmen einzelner Molkereien aus dem Aufkommen der Preisabschläge ab und leitet diese speziell an solche Molkereien weiter, deren Einnahmen aus Preisabschlägen im selben Vergleichszeitraum geringer waren als für die Auszahlung von Preiszuschlägen benötigt. Die Kommission hat hierfür in der mündlichen Verhandlung den Begriff des „virtuellen Fonds“ geprägt. Anders als etwa im Fall PreussenElektra<sup>43</sup> fließt somit jedenfalls ein Teil der für Qualitätszuschläge verwendeten Gelder

38 — In diesem Sinne das Urteil *Pearle* (zitiert in Fußnote 37, Randnr. 34, ferner Randnrn. 37 und 38) sowie die Urteile vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 11), vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-482/99 (Frankreich/Kommission, Slg. 2002, I-4397, Randnr. 24) und vom 20. November 2003 in der Rechtssache C-126/01 (GEMO, Slg. 2003, I-13769, Randnr. 24).

39 — Urteil vom 13. März 2001 in der Rechtssache C-379/98 (PreussenElektra, Slg. 2001, I-2099, Randnrn. 59 bis 61).

40 — Urteil vom 16. Mai 2000 in der Rechtssache C-83/98 P (Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission, Slg. 2000, I-3271, Randnr. 50) und Urteil Frankreich/Kommission (zitiert in Fußnote 38, Randnr. 37). Ähnlich auch Generalanwalt Jacobs in Nr. 165 seiner Schlussanträge vom 26. Oktober 2000 in der Rechtssache C-379/98 (PreussenElektra, Slg. 2001, I-2103).

41 — Urteile vom 17. März 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91 (Sloman Neptun, Slg. 1993, I-887, Randnr. 21), vom 1. Dezember 1998 in der Rechtssache C-200/97 (Ecotrade, Slg. 1998, I-7907, Randnr. 35), vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-53/00 (Ferring, Slg. 2001, I-9067, Randnr. 16) und Urteil *Pearle* (zitiert in Fußnote 37, Randnr. 36, letzter Halbsatz).

42 — Die staatliche Beauftragung der Productschap Zuivel ergibt sich aus Artikel 2 der niederländischen Milch-Ausführungsverordnung, jene der Stiftung COKZ insbesondere aus den Artikeln 3 und 7 der niederländischen Milch-Grundverordnung (vgl. Nrn. 16 und 17 dieser Schlussanträge).

43 — Zitiert in Fußnote 39.

zuvor „durch die Hände“ des Staates, und zwar vermittelt durch die vom Staat beauftragte Stiftung COKZ.

71. Auch ist die Gewährung der qualitätsbezogenen Preiszuschläge Teil einer vom niederländischen Staat festgesetzten<sup>44</sup> Politik zur Qualitätssteigerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und dient deren Umsetzung. Darin unterscheidet sich der vorliegende Fall etwa von der Rechtssache *Pearle*<sup>45</sup>, wo die streitige Maßnahme eines Berufsverbands auf die Initiative von Privatpersonen zurück ging.

72. Hingegen bestehen im vorliegenden Fall, ebenso wie in der Rechtssache *Pearle*<sup>46</sup>, keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Gewährung der Qualitätszuschläge zu einer *zusätzlichen Belastung* der öffentlichen Finanzen führen könnte. Mag auch eine staatlich beauftragte Einrichtung als Umverteilungsstelle oder als Treuhänderin eines „virtuellen Fonds“ fungieren: Fest steht, dass öffentliche Stellen für die Gewährung der Qualitätszuschläge keinerlei zusätzliche Gelder in das System einspeisen und dass die öffentliche Hand in diesem Zusammenhang auch auf keinerlei Einnahmen verzichtet, welche ihr ansonsten zustünden.

73. Damit handelt es sich im vorliegenden Fall im Kern nicht um die öffentlich finanzierte Förderung bestimmter Wirtschaftsteilnehmer, sondern vielmehr um einen staatlich veranlassten Eingriff in die Preisbildung zwischen den Molkereien einerseits und den Erzeugern von Rohmilch (Landwirten) andererseits. Werden aber durch einen bloßen Eingriff in die Preisbildung Wirtschaftsteilnehmer zu Lasten anderer begünstigt, so stammen die daraus erwachsenden Vorteile weder unmittelbar noch mittelbar aus staatlichen Mitteln<sup>47</sup>.

74. Unter diesen Umständen können die Preiszuschläge nicht als eine Leistung *aus staatlichen Mitteln* angesehen werden.

#### b) Vorteil für die Begünstigten

75. Selbst wenn man aber — entgegen der hier vertretenen Ansicht — die staatliche Herkunft der ausgeschütteten Mittel bejahen würde, bliebe jedenfalls noch zu prüfen, ob Preiszuschläge wie die im Ausgangsverfahren streitigen überhaupt einen *Vorteil* für die Begünstigten darstellen, der es rechtfertigen würde, sie als Beihilfen im Sinne der Arti-

44 — Vgl. insbesondere Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe f des Landbauqualitätsgesetzes in Verbindung mit Artikel 3 Buchstaben a und c der niederländischen Milch-Grundverordnung sowie Artikel 11 der Satzung von 1994.

45 — Urteil zitiert in Fußnote 37, vgl. insbesondere Randnm. 15, 37 und 38 (mit weiteren Nachweisen).

46 — Urteil *Pearle* (zitiert in Fußnote 37, Randnr. 36).

47 — Vgl. das Urteil vom 24. Januar 1978 in der Rechtssache 82/77 (van Tiggele, Slg. 1978, 25, Randnr. 23/25), in dem der Gerichtshof das Vorliegen einer Beihilfe für den Fall verneint hat, dass im Einzelhandel Mindestpreise festgesetzt wurden, mit dem Ziel, den Verkäufer eines Erzeugnisses zu Lasten der Verbraucher zu begünstigen.

kel 87 EG und 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 anzusehen.

füllung *gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen* erbracht werden<sup>50</sup>.

76. Als Beihilfen gelten nämlich nur Maßnahmen gleich welcher Art, die mittelbar oder unmittelbar Unternehmen begünstigen oder die als ein wirtschaftlicher Vorteil anzusehen sind, den das begünstigte Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte<sup>48</sup>.

79. Dieser Gedanke ist letztlich nur Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes, wonach das Beihilfenrecht nicht auf Rechtsverhältnisse Anwendung findet, bei denen einer Leistung eine marktübliche Gegenleistung entspricht. Wer nämlich eine Leistung erbringt und dafür eine marktübliche Gegenleistung erhält, ist kein Beihilfenempfänger, sondern betätigt sich zu normalen Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt<sup>51</sup>.

77. Die entscheidende Frage ist somit, ob es sich bei Preiszuschlägen wie den im Ausgangsverfahren streitigen letztlich nur um eine marktübliche Gegenleistung für die Milcherzeuger handelt oder ob darin ein finanzieller Vorteil liegt, den die betroffenen Milcherzeuger zu Marktbedingungen nicht hätten erlangen können und der sie somit gegenüber ihren Wettbewerbern besser stellt<sup>49</sup>.

80. Die vorliegenden Informationen zum Ausgangsverfahren sprechen dafür, Preiszuschläge wie die in den Niederlanden praktizierten in der Tat als *Gegenleistung* für von den Milcherzeugern erbrachte Leistungen anzusehen und nicht etwa als Sondervorteil für sie. Keineswegs werden nämlich durch die Qualitätszuschläge lediglich *einzelne*, isoliert betrachtete Lieferungen von Rohmilch *ein zweites Mal vergütet*, d. h. zusätzlich zum normalen, ohnehin schon fälligen Preis für qualitativ einwandfreie Ware. Vielmehr sind die hier streitigen Preiszuschläge neben dem *Qualitätselement* auch an ein *Zeitelement* geknüpft. Sie dienen als zusätzliche Anerkennung für die *konstante* Lieferung qualitativ einwandfreier Rohmilch *über längere Zeit*, mit ihnen wird also über die

78. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof erst kürzlich festgestellt, dass eine Maßnahme *nicht* unter Artikel 87 Absatz 1 EG fällt, soweit sie als Gegenleistung für Leistungen anzusehen ist, welche zur Er-

48 — Urteil vom 27. November 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-34/01 bis C-38/01 (Enirisorse, Slg. 2003, I-14223, Randnr. 30) und Urteil Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (zitiert in Fußnote 37, Randnr. 84 mit weiteren Nachweisen).

49 — Urteil vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-39/94 (SFEI, Slg. 1996, I-3547, Randnr. 60), Urteil Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (zitiert in Fußnote 37, Randnr. 87).

50 — Urteil Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (zitiert in Fußnote 37, Randnrn. 87, 89 und 94) und Urteil Enirisorse (zitiert in Fußnote 48, Randnr. 31).

51 — Hingegen kann es sich um eine Beihilfe handeln, wenn einer Leistung keine Gegenleistung gegenüber steht oder wenn eine Leistung zu Vorzugsbedingungen erbracht wird. Vgl. dazu das Urteil GEMO (zitiert in Fußnote 38, Randnr. 29), ferner das Urteil vom 2. Februar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 67/85, 68/85 und 70/85 (Van der Kooy u. a./Kommission, Slg. 1988, 219, Randnr. 28) und das Urteil SFEI (zitiert in Fußnote 49, Randnr. 62).

bloße Einzellieferung hinaus ein Element *nachhaltiger Qualität* entlohnt. Um nämlich in den Genuss des Qualitätszuschlags zu kommen, muss der betreffende Erzeuger über einen Zeitraum von zwölf Wochen hinweg Milch geliefert haben, die höchstens einmal mit einem Abschlagspunkt beanstandet wurde und in der keine die Vermehrung von Bakterien hemmenden, milchfremden Substanzen nachgewiesen wurden<sup>52</sup>.

81. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob eine solche Gegenleistung in Form eines Qualitätszuschlags ihrer Höhe nach *marktüblich* ist, handelt es sich doch um einen stark reglementierten Markt<sup>53</sup>. Jedoch könnte die Marktüblichkeit allenfalls insoweit verneint werden, als die gewährten Preiszuschläge ihrem Betrag nach über dasjenige hinausgingen, was bei freiem Spiel der Marktkräfte ebenfalls zu erzielen gewesen wäre. Im vorliegenden Fall steht hingegen fest, dass die dem einzelnen Erzeuger gewährten Qualitätszuschläge betragsmäßig sehr gering waren<sup>54</sup>. Vor diesem Hintergrund erscheint es äußerst unwahrscheinlich, dass die begünstigten Milcherzeuger Qualitätszuschläge derselben Größenordnung nicht auch unter normalen Marktbedingungen, d. h. ohne staatlichen Einfluss auf die Preisbildung, hätten erlangen können.

82. Dass die Qualitätszuschläge in ihrer Höhe schwanken können, spricht nicht gegen ihre Einstufung als marktübliche Gegenleistung. Vielmehr liegt es in der Natur der Sache, dass in einem Zeitraum, in dem vergleichsweise viele Erzeuger qualitativ minderwertige Rohmilch angeliefert haben, den Lieferanten konstant einwandfreier Rohmilch entsprechend hohe Qualitätszuschläge zustehen, weil ihre Qualitätsanstrengung in diesem Zeitraum besonders viel wert war. Umgekehrt fallen in einem Zeitraum, in dem vergleichsweise wenige Erzeuger qualitativ minderwertige Rohmilch und viele Erzeuger qualitativ einwandfreie Rohmilch angeliefert haben, die Qualitätszuschläge entsprechend geringer aus, weil die Qualitätsanstrengung der Lieferanten konstant einwandfreier Rohmilch in diesem Zeitraum vergleichsweise weniger wert war.

83. Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die Qualitätsprüfung der gelieferten Milch nach im Voraus festgelegten Kriterien und unter der Aufsicht einer eigens hierfür geschaffenen Milchkontrollstelle erfolgt (Artikel 10 Absatz 1 der Satzung von 1994 in Verbindung mit Artikel 7 der niederländischen Milch-Grundverordnung)<sup>55</sup>. Auch kommen nach den vorliegenden Informationen alle Erzeuger, wel-

52 — Vgl. Artikel 11 Absatz 1 der Satzung von 1994.

53 — Der Gemeinschaftsgesetzgeber selbst nimmt nämlich in nicht unerheblicher Weise Einfluss auf das freie Spiel der Marktkräfte, indem er eine Preisregelung mit einem Richtpreis für Milch und Interventionspreisen für bestimmte Verarbeitungserzeugnisse einführt und dieses System durch einen Schutzmechanismus an den Außengrenzen der Gemeinschaft flankiert, mit der Möglichkeit von Ausfuhrerstattungen und Abschöpfungen im Handel mit Drittstaaten.

54 — Vgl. Nr. 23 dieser Schlussanträge.

55 — Ähnlich das vom Gerichtshof im Urteil Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (zitiert in Fußnote 37, Randnr. 90) aufgestellte Kriterium, wonach die Parameter, anhand deren ein Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen sind. Die weiteren vom Gerichtshof in jenem Urteil (Randnrn. 89 bis 93) aufgestellten Kriterien betreffen speziell den Fall einer Gegenleistung für die Erfüllung *gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen* und können deshalb nicht für den vorliegenden Fall nutzbar gemacht werden.

che die aufgestellten Qualitätskriterien erfüllen, automatisch in den Genuss der Preiszuschläge. Folglich ist eine Ungleichbehandlung zwischen Erzeugern nicht zu befürchten.

84. Unter diesen Umständen stellen die von den niederländischen Molkereien gewährten Preiszuschläge für die konstante Lieferung qualitativ einwandfreier Rohmilch schon gar keine Beihilfe im Sinne der Artikel 87 EG und 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 dar, sondern sind lediglich das Entgelt für eine von den Erzeugern vollbrachte besondere Qualitätsanstrengung.

2. Preisabschläge vor dem Hintergrund der beihilfenrechtlichen Stillstands- und Notifizierungspflicht (Artikel 88 Absatz 3 EG)

85. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob eine nationale Regelung wie die niederländische, die für Rohmilch minderer Qualität Preisabschläge vorsieht und daraus Preiszuschläge für die konstante Lieferung qualitativ einwandfreier Rohmilch finanziert, von der beihilfenrechtlichen Stillstands- und Notifizierungspflicht des Artikel 88 Absatz 3 EG erfasst wird.

86. Die Stillstands- und Notifizierungspflicht des Artikels 88 Absatz 3 EG betrifft grundsätzlich nur die *Ausgabenseite*, also die Gewährung einer Beihilfe an den oder die Begünstigten. Die *Einnahmenseite*, d. h. die Erhebung von Abgaben zur Finanzierung der Beihilfe, ist im Normalfall nicht von der Stillstands- und Notifizierungspflicht erfasst.

87. Eine Ausdehnung dieser Stillstands- und Notifizierungspflicht auch auf die Finanzierung einer Beihilfe kommt nur ausnahmsweise in Betracht, und zwar dann, wenn ein unmittelbarer und untrennbarer Zusammenhang zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenseite besteht<sup>56</sup>.

88. Im vorliegenden Fall spricht zwar vieles für das Bestehen eines solchen unmittelbaren und untrennbaren Zusammenhangs zwischen der Einbehaltung des Preisabschlags für Rohmilch minderer Qualität auf der einen Seite und den damit finanzierten Preiszuschlägen für die konstante Lieferung qualitativ einwandfreier Rohmilch auf der anderen Seite. Insbesondere ist gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Satzung von 1994 die

56 — Vgl. insbesondere das Urteil vom 21. Oktober 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-261/01 und C-262/01 (Van Calster und Cleeren, Slg. 2003, I-12249, Randnr. 49) sowie die Urteile Enirisorse (zitiert in Fußnote 48, Randnrn. 43 bis 45) und Pearle (zitiert in Fußnote 37, Randnrn. 29 und 30). Eine umfassende Aufarbeitung der Problematik findet sich in Nrn. 32 ff. der Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed vom 4. März 2004 in den Rechtssachen C-174/02 und C-175/02 (Streekgewest Westelijk Noord-Brabant u. a., bei dem Gerichtshof anhängiges Verfahren).

Höhe des Preiszuschlags je 100 kg Milch so festzusetzen, dass der Gesamtbetrag der ausbezahlten Preiszuschläge für den betreffenden Zeitraum dem Gesamtbetrag der einbehaltenen Preisabschläge genau oder doch nahezu entspricht. Die einbehaltenen Preisabschläge sind zweckgebunden und dienen ausschließlich der Finanzierung der Preiszuschläge.

89. Wie jedoch bereits erwähnt<sup>57</sup>, ist der qualitätsbezogene Preiszuschlag, der im vorliegenden Fall in den Niederlanden gewährt wird, schon keine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 EG. Unter diesen Umständen können auch die zu seiner Finanzierung einbehaltenen Preisabschläge nicht von der Stillstands- und Notifizierungspflicht des Artikels 88 Absatz 3 EG erfasst sein.

### 3. Zwischenergebnis

90. Aus den dargelegten Gründen stehen Artikel 87 Absatz 1 EG und Artikel 88 Absatz 3 EG sowie Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 einer nationalen Regelung wie der niederländischen nicht entgegen, die für Rohmilch minderer Qualität Preisabschläge vorsieht und daraus Preiszuschläge für die konstante Lieferung qualitativ einwandfreier Rohmilch finanziert.

### C — Abschließende Bemerkung

91. In seinem Schriftsatz deutet Herr Kuipers an, das niederländische System von Preisabschlägen könnte mit den Garantien des Artikels 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>58</sup> unvereinbar sein. Dabei beruft er sich u. a. auf die Unschuldsvermutung.

92. Diese Auffassung ist aus folgenden Gründen zurückzuweisen: Die Gemeinschaftsrechtsordnung gewährleistet zwar einen Grundrechtsstandard, der dem des Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichwertig ist. Eine Berufung auf die Unschuldsvermutung geht jedoch im vorliegenden Fall von vornherein fehl, weil es sich bei einem System von Preisabschlägen wie dem niederländischen schon gar nicht um einen staatlichen Sanktionsmechanismus, sondern lediglich um staatliche Eingriffe in die Preisbildung handelt. Auch für eine Verletzung des Grundrechts auf ein faires Verfahren bestehen im vorliegenden Fall keine Anhaltspunkte; insbesondere ergibt sich aus den Akten, dass Herr Kuipers ausführlich Gelegenheit zur Stellungnahme hatte und hiervon auch umfassend Gebrauch gemacht hat.

<sup>57</sup> — Vgl. dazu die Ausführungen in Nrn. 61 bis 84 dieser Schlussanträge.

<sup>58</sup> — Unterzeichnet am 4. November 1950 in Rom.

## VI — Ergebnis

93. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die ihm vom College van Beroep voor het bedrijfsleven zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

- 1) Die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse steht einer nationalen Regelung wie der niederländischen nicht entgegen, die abhängig von der Qualität der an Molkereibetriebe gelieferten Rohmilch Preisabschläge und Preiszuschläge vorsieht.
- 2) Artikel 87 Absatz 1 EG und Artikel 88 Absatz 3 EG sowie Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse stehen einer nationalen Regelung wie der niederländischen nicht entgegen, die für Rohmilch minderer Qualität Preisabschläge vorsieht und daraus Preiszuschläge für die konstante Lieferung qualitativ einwandfreier Rohmilch finanziert.