

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

fremsat den 16. december 2004¹

I — Indledning

1. Nederlandene praktiserer et prissystem, hvor mejerierne nedsætter prisen på råmælk af mindre god kvalitet fra producenterne, dvs. landmændene. Denne prisnedsættelse anvendes samtidig til at finansiere mindre tillæg til de producenter, der i løbet af en nærmere fastsat periode har leveret fejlfri råmælk til mejerierne.

3. I denne forbindelse har det nederlandske College van Beroep voor het bedrijfsleven (herefter »den forelæggende ret«) anmodet Domstolen om at fortolke det fællesskabsretlige forbud mod statsstøtte (artikel 87, nr. 1, EF) og forbuddet mod gennemførelsen af støtteforanstaltninger (artikel 88, nr. 3, EF) samt Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (herefter »forordning nr. 804/68«)².

II — Relevante retsregler

2. I den foreliggende sag skal dette prissystem prøves med hensyn til dets forenelighed med fællesskabsretten. A.H. Kuipers, hvis råmælk i enkelte tilfælde i 1995 af mejeriet blev kvalificeret som mindre god, har klaget over mejeriets prisnedsættelser, idet han anser disse for at være i strid med fællesskabsretten.

A — Fællesskabsretten

4. Artikel 36, nr. 1, EF, artikel 87, nr. 1, EF, artikel 88, nr. 3, EF og forordning

¹ — Originalsprog: tysk.

² — EFT 1968 I, s. 169.

nr. 804/68³ udgør de fællesskabsretlige rammer for den foreliggende sag.

5. I henhold til artikel 36, nr. 1, EF finder kapitlet om konkurrencereglerne kun anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette inden for rammerne af de bestemmelser og i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 37, nr. 2 og 3, samt under hensyntagen til den i artikel 33 angivne målsætning.

6. Artikel 87, nr. 1, EF lyder således:

»Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

7. Artikel 88, nr. 3, EF bestemmer følgende:

»Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, iværksætter den uopholdeligt den i nr. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

8. Artikel 23 og 24 i forordning nr. 804/68 har følgende ordlyd⁴:

»Artikel 23

Medmindre andet er bestemt i denne forordning, er traktatens artikler 92-94 anvendelige på fremstilling af og handel med de i artikel 1 nævnte varer.

3 — Forordning nr. 804/68 blev med virkning fra den 1.1.2000 erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1255/1999 af 17.5.1999 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, EFT L 160, s. 48, herefter »forordning nr. 1255/1999«. Eftersom de faktiske omstændigheder i hovedsagen fandt sted i 1995, er det af tidsmæssige årsager imidlertid forordning nr. 804/68, der finder anvendelse.

4 — Artikel 23 og 24 i forordning nr. 804/68 indeholder samme ordlyd som artikel 37 og 38 i forordning nr. 1255/1999. Jf. ligeledes bilag III til forordning nr. 1255/1999. EF-traktatens tidligere artikel 92 til 94, som forordning nr. 804/68 henviser til, svarer til de nuværende artikler 87 EF til 89 EF.

Artikel 24

der gør det muligt at vurdere den af medlemsstaterne ydede støtte og at forbyde sådan støtte, som er uforenelig med det fælles marked. [...]»

1. Med forbehold af bestemmelserne i traktatens artikel 92, nr. 2, er sådan støtte forbudt, hvis størrelse fastsættes i forhold til prisen på eller mængden af de i artikel 1 nævnte varer.

10. Endvidere skal henvises til artikel 3 i forordning nr. 804/68, som indeholder følgende bestemmelser om fastsættelse af mælkepriser:

2. Nationale foranstaltninger, der muliggør en udligning mellem priserne for de i artikel 1 anførte varer, er ligeledes forbudt.«

»Artikel 3

De i artikel 1 i forordning nr. 804/68 nævnte produkter, som artikel 24, nr. 2, henviser til, er navnlig mælk, fløde, smør, ost og ostemasse, laktose og laktosesirup.

1. For Fællesskabet fastsættes indikativprisen for mælk årligt inden 1. august for det i det følgende kalenderår begyndende mejeriar.

9. I tolvte betragtning til forordning nr. 804/68 anføres følgende: [...]

»Virkeliggørelsen af et enhedsmarked på grundlag af et fælles prissystem kunne bringes i fare ved, at der ydes visse former for støtte. Derfor bør inden for mejerisektoren de bestemmelser i traktaten anvendes,

2. Indikativprisen er den mælkepris, der søges opnået af producenterne i mejeriar for al solgt mælk i forbindelse med afsætningsmulighederne på Fællesskabets marked og på markederne uden for Fællesskabet.

3. Indikativprisen fastsættes for mælk med 3,7% fedtindhold frit leveret til mejeri«⁵.

11. På det tidspunkt, hvor de faktiske omstændigheder i hovedsagen fandt sted, gjaldt desuden artikel 5, nr. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1411/71, som fastsatte følgende⁶:

»For den til fremstilling af denne konsummælk anvendte mælk skal der anvendes et efter kvaliteten differentieret betalingssystem. Dette system skal sikre, at den som råstof til fremstilling af konsummælk anvendte mælk opfylder visse betingelser i henseende til kvaliteten, herunder sammenlægningen.«

dukters kvalitet (*Landbouwkwaliteitswet*⁷, herefter »landbrugskvalitetsloven«), bekendtgørelse om landbrugsprodukters kvalitet — råmælk og fremstilling af mejeriprodukter (*Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding*⁸, herefter: »den nederlandske grundbekendtgørelse om mælk«), samt til gennemførelsesbekendtgørelse fra statssekretæren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri om landbrugsprodukters kvalitet — betaling af gårdmælk efter kvalitet (*Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit*⁹, herefter: »den nederlandske gennemførelsesbekendtgørelse om mælk«). Hertil kommer en administrativ forskrift og en beslutning fra Productschap Zuivel (nederlandsk erhvervsorganisation for mælk og mejeriprodukter), som er sagsøgte i hovedsagen.

13. Det yderst komplekse sammenspil mellem alle disse bestemmelser kan i det væsentlige sammenfattes således:

B — De nationale retsregler

12. Hvad angår nederlandsk ret skal der navnlig henvises til lov om landbrugspro-

14. Landbrugskvalitetslovens artikel 2, nr. 1, sammenholdt med artikel 3, litra a), i den nederlandske grundbekendtgørelse om mælk danner tilsammen hjemmel for udstedelse af regler om kvaliteten af [landbrugs]produkter, navnlig råmælk. Sådanne regler kan bl.a. vedrøre kvalitetsafhængig betaling af et landbrugsprodukt.

5 — Med virkning fra 1.7.1996 blev artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 804/68 erstattet af følgende formulering: »Hvert år fastsættes der en indikativpris for mælk for Fællesskabet« (Rådets forordning (EF) nr. 1587/96 af 30.7.1996, EFT L 206, s. 21). Den siden 1.1.2000 gældende forordning nr. 1255/1999 bevarer i artikel 3 indikativprissystemet, men foreskriver ikke længere, at denne skal fastsættes hvert år.

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 1411/71 af 29.6.1971 om fastsættelse af supplerende regler for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter vedrørende de produkter, der henføres under position 04.01 i den fælles toldtarif, EFT 1971 II, s. 363. Forordningen blev ophævet med virkning fra den 1.1.1998.

7 — Stb. 1971, s. 371, ændret ved lov af 23.12.1993 (Stb. 1993, s. 690).

8 — Stb. 1994, s. 63, ændret ved bekendtgørelse af 26.6.1995, Stcrt. 122.

9 — Stcrt. 1994, s. 25, ophævet med virkning fra den 8.1.2000.

15. Landbrugskvalitetslovens artikel 2, nr. 2, litra f), sammenholdt med artikel 3, litra a) og c), i den nederlandske grundbekendtgørelse om mælk tillader tilsammen, at der i forbindelse med råmælk indføres et system med prisnedsættelser og pristillæg afhængig af produktets kvalitet.

kvalitet (Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, herefter »landbrugskvalitetsbekendtgørelse 1994«¹¹), der bl.a. indeholder følgende bestemmelser:

»Artikel 2

16. Ifølge landbrugskvalitetslovens artikel 8 kan en eller flere privatretlige juridiske personer med fuld retlig kompetence bemyndiges til at kontrollere og endog føre tilsyn med landbrugsprodukter samt anvende fastsatte bestemmelser om betaling efter produkternes kvalitet. I henhold til artikel 3, nr. 1, litra c), og artikel 7 i den nederlandske grundbekendtgørelse om mælk varetages denne opgave for mælkebranchens vedkommende hovedsagelig af Stichting Central Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ-stiftelsen)¹⁰, der har hjemsted i Leusden.

1. Modtagere af gårdmælk er forpligtet til at betale de pågældende producenter for denne mælk efter kvalitet under overholdelse af de ved eller i henhold til denne bekendtgørelse fastsatte bestemmelser.

[...]

17. Artikel 2 i den nederlandske gennemførelsesbekendtgørelse om mælk pålægger imidlertid den kompetente erhvervsorganisation — Productschap Zuivel — ved bekendtgørelse at fastsætte bestemmelser om kvalitetsafhængig betaling af gårdmælk, bl.a. med hensyn til kvalitetskontrol, indeholdelse af nedsættelse samt udbetaling af kvalitetstillæg. Med hjemmel i artikel 2 i den nederlandske gennemførelsesbekendtgørelse om mælk udstedte Productschap Zuivel i 1994 en bekendtgørelse om landbrugsprodukters kvalitet — betaling af gårdmælk efter

3. Modtagere af gårdmælk er forpligtet til:
 - a) at få fastslået kvaliteten af den gårdmælk, som de modtager fra producenterne, og

11 — PBO-blad 1994, afl. nr. 9. Productschap Zuivel vedtog den 15.9.1999 en ny bekendtgørelse, »Zuivelverordening 2000, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, samenstelling en gewicht«, som trådte i kraft den 1.1.2000. Herved ophævedes bl.a. landbrugskvalitetsbekendtgørelse 1994.

10 — Centralorgan for kvalitetsspørgsmål inden for mejeribrug.

- b) at registrere resultatet af den i litera
 - a) nævnte kvalitetsundersøgelse under overholdelse af de ved eller i henhold til denne bekendtgørelse fastsatte bestemmelser.
2. Størrelsen af kvalitetstillægget skal pr. 100 kg mælk og for hver region fastsat af formanden efter høring af COKZ fastsættes således, at kvalitetstillæggenes samlede størrelse pr. periode er lig med eller tilnærmelsesvis er lig med den samlede størrelse af de foretagne fradrag.

[...]

Artikel 12

Artikel 10

1. Resultaterne af kvalitetsundersøgelsen vurderes af mælkekontrolstationen på grundlag af en ordning fastsat af formanden efter høring af COKZ med normer, nedsættelsespunkt og øvrige nedsættelser.

For hver prøveudtagningsperiode skal modtagere af gårdmælk på grundlag af det samlede antal tildelte nedsættelsespunkt, og efter at COKZ er hørt af formanden, træffe bestemmelse om indeholdelse af fradrag for den samlede mængde gårdmælk, som den pågældende producent har leveret i denne periode, samt den eller de eventuelle nedsættelser pr. leverance for forekomst af mælkefremmede, bakterievæksthæmmende stoffer.«

[...]

Artikel 11

1. Modtagere af gårdmælk er forpligtet til at udbetale et kvalitetstillæg til producenter, som i en periode på 12 uger i alt ikke får tildelt mere end ét nedsættelsespunkt, og i hvis mælk der ikke påvises mælkefremmede, bakterievæksthæmmende stoffer. [...]

18. De gældende fradrag er bl.a. fastsat af formanden for Productschap Zuivel i en bekendtgørelse om fastsættelse af hyppighed og vurdering af resultater af kvalitetsundersøgelse¹² (Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek). I henhold hertil udgør prisfradraget 0,50 NLG (0,23 EUR) pr. kg, når der konstateres rester af antibiotika i den leverede mælk.

12 — PBO-blad 1994, afl. nr. 20, s. 25. Ændret ved bekendtgørelse af 19.7.1994 (PBO-blad, afl. nr. 42) og af 15.2.1995 (PBO-blad, afl. nr. 15).

III — De faktiske omstændigheder og hovedsagen

kvalitetstillæg, overføres differencen til COKZ, som derpå omfordeler beløbet til andre mejerier, som befinder sig i den modsatte situation.

A — Overblik over, hvorledes det nederlandske prissystem fungerer¹³

19. De nederlandske mejerier lader jævnligt kvaliteten af den råmælk, de får leveret, kontrollere. Kvalitetsmangler bedømmes efter et pointsystem med nedsættelsespoint og fører til et prisfradrag, som det pågældende mejeri tilbageholder.

22. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den nederlandske mælkepris i 1995 beløb sig til 71,43 NLG pr. 100 kg, altså til 0,7143 NLG (0,32 EUR) pr. kg. Såfremt der blev konstateret rester af antibiotika i mælken, udgjorde fradraget 0,50 NLG (0,23 EUR) pr. kg.

20. Mælkeproducenter, hvis leverancer i en samlet periode på 12 uger ikke har fået tildelt mere end et nedsættelsespoint, og hvori der ikke er påvist rester af antibiotika, får udbetalt et kvalitetstillæg fra mejerierne. Tillæggets størrelse beregnes periodevis af COKZ på grundlag af oplysninger fra mejerierne.

23. Domstolen er ikke bekendt med, hvor mange producenter der i den pågældende periode har modtaget pristillæg, eller deres størrelse. Adspurgt herom har den nederlandske regering imidlertid under retsmødet uimod sagt anført, at der var tale om små beløb. A.H. Kuipers har lagt til grund, at cirka 70-80% af de nederlandske landmænd har modtaget sådanne mælketillæg.

21. Kvalitetstillæggets størrelse pr. 100 kg mælk fastsættes således, at kvalitetstillæggenes samlede størrelse pr. periode er lig med eller tilnærmelsesvis er lig med den samlede størrelse af de foretagne fradrag. Hvis et mejeri i en vis periode samlet set har foretaget flere fradrag end udbetalinger af

24. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at den samlede andel af kvalitetsstillæg i 1995 udgjorde 0,217% af værdien af de samlede mælkeleverancer i Nederlandene. I årene derefter (1996-1999) var denne andel kun en gang en smule højere (0,227% i 1996),

13 — Jf. navnlig punkt 20-22 i den nederlandske regerings skriftlige indlæg samt regeringens bemærkninger under den mundtlige forhandling.

ellers var den en smule lavere (i perioden 1997 til 1999 faldt andelen til henholdsvis 0,196% i 1997, 0,185% i 1998 og 0,174% i 1999).

afsagte forvaltnings- og retsafgørelser og fastslog blandt andet, at den oprindelige klage fra A.H. Kuipers skulle forelægges Productschap Zuivel til yderligere behandling.

B — Hovedsagen

25. A.H. Kuipers, sagsøgeren i hovedsagen, driver mælkeproduktion i Nederlandene og leverede i 1995 råmælk til det nederlandske mejeri Zuivelfabriek De Kievit BV i Meppel. I skrivelse af 24. juli, 28. juli, 8. august og 15. august 1995 med overskriften »kvalitetsrapport« meddelte mejeriet A.H. Kuipers, at der var konstateret rester af et antibiotika¹⁴ i den råmælk, som han havde leveret. Som følge heraf blev A.H. Kuipers i medfør af artikel 12 i landbrugskvalitetsbekendtgørelse 1994 pålagt et kvalitetsfradrag på 0,50 NLG (0,23 EUR) pr. kg, der i alt beløb sig til 5 428,95 NLG (2 463,55 EUR).

26. I første omgang indgav A.H. Kuipers uden held diverse interne klager til COKZ. Efter at have fået afslag herpå ophævede Raad van State, Afdeling bestuursrecht-spraak¹⁵ endelig i anden instans de hidtil

27. Den 20. december 2000 afviste Productschap Zuivel den videregivne klage under henvisning til, at den var ubegrundet. A.H. Kuipers anlagde derpå sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret.

IV — Den præjudicielle forelæggelse og sagen ved Domstolen

28. College van Beroep voor het bedrijfsleven besluttede ved afgørelse af 27. juni 2003 at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

- »1) Er en national ordning for nedsættelser og tillæg efter kvalitet for råmælk leveret til et mejeri som omhandlet i denne sag forenelig med forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, navnlig med forbuddet mod »udligning mellem priserne« i dennes artikel 24,

14 — I forelæggelseskendelsen hedder det ordret: »een bacteriegroeiremmende stof« (et bakterievæksthæmmende stof). Den forelæggende ret oplyser desuden, at A.H. Kuipers under den administrative procedure selv har indrømmet brugen af penicillin til bekæmpelse af mastitis.

15 — Raad van State, afdeling for forvaltningsretssager.

nr. 2 (efter konsolidering af ændringerne af ordlyden nu artikel 38, nr. 2, i forordning (EF) nr. 1255/1999)?

- 2) Er en national ordning for tillæg efter kvalitet for råmælk leveret til et mejeri som omhandlet i denne sag forenelig med forbuddet mod støtte i artikel 24, nr. 1, i forordning (EØF) nr. 804/68?

- 3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, skal en sådan national ordning da anses for en støtte, hvis indførelse Kommissionen forud skal underrettes om i henhold til EF-traktatens artikel 93, nr. 3 (nu artikel 88, nr. 3, EF)?«

29. I forbindelse med sagen ved Domstolen har A.H. Kuipers, den nederlandske regering samt Kommissionen afgivet skriftlige og mundtlige indlæg.

V — Bemærkninger

A — Vedrørende det første præjudicielle spørgsmål: hvorvidt prisfradrag henholdsvis pristillæg er forenelige med det europæiske mælkeprissystem

30. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret hovedsagelig oplyst, om

den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, navnlig artikel 24, nr. 2, i forordning nr. 804/68, er til hinder for en national ordning som den nederlandske, der tillader prisfradrag og pristillæg efter kvaliteten af den råmælk, som leveres til mejerierne.

31. Mens den nederlandske regering anser den omstridte ordning med prisfradrag og pristillæg for at være forenelig med forordning nr. 804/68, mener Kommissionen, at ordningen er i strid med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Også A.H. Kuipers mener, at ordningen er i strid med fællesskabsretten.

32. I henhold til fast retspraksis må medlemsstaterne på de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning, ikke udstede nationale regler, der påvirker det fælles prissystem. Medlemsstaterne er forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra ordningen eller i øvrigt tilsidesætte den¹⁶. Ordninger, der opstiller hindringer for, at en fælles markeds-

16 — Jf. dom af 6.11.1979, sag 10/79, Toffoli m.fl., Sml. s. 3301, præmis 12, af 7.2.1984, sag 166/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 459, præmis 23, af 7.2.1984, sag 237/82, Jongeneel Kaas, Sml. s. 483, præmis 12, og af 9.9.2003, sag C-137/00, Milk Marque og National Farmers' Union, Sml. I, s. 7975, præmis 63 og 80. Jf. ligeledes — vedrørende andre områder inden for den fælles landbrugspolitik — dom af 26.6.1979, sag 177/78, Pigs and Bacon Commission, Sml. s. 2161, præmis 14, af 19.3.1998, sag C-1/96, Compassion in World Farming, Sml. I, s. 1251, præmis 41, af 8.1.2002, sag C-428/99, Van den Bor, Sml. I, s. 127, præmis 35, og af 20.11.2003, sag C-416/01, ACOR, Sml. I, s. 14083, præmis 21.

ordning kan fungere efter hensigten, strider også mod denne markedsordning, selv om det pågældende spørgsmål ikke er udtømmende reguleret ved denne¹⁷.

33. Der er på dette grundlag to ting, der skal undersøges: for det første, om den fælles markedsordning overhovedet tillader nationale foranstaltninger, eller om markedsordningen indeholder et udtømmende reguleret prissystem (jf. nedenfor, punkt 1). For det andet skal det undersøges, om sådanne nationale foranstaltninger — forudsat disse er tilladte — kan påvirke den fælles markedsordning (jf. nedenfor, punkt 2). Artikel 24, nr. 2, i forordning nr. 804/68, som den forelæggende ret har henvist til, vil ligeledes blive behandlet i forbindelse med begge spørgsmål.

1) Hvorvidt nationale foranstaltninger er tilladt

34. Hvad angår spørgsmålet om, *hvorvidt nationale foranstaltninger er tilladt*, indeholder den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter ganske vist et prissystem, der blandt andet fastsætter en indikativpris for mælk. Artikel 3, nr. 3, i forordning

nr. 804/68 bestemmer imidlertid udelukkende, at indikativprisen *for mælk fastsættes med 3,7% fedtindhold frit leveret til mejeri*¹⁸. Forordningen siger derimod ikke noget om, hvilke andre særlige mælkeegenskaber der kan have indflydelse på prisdannelsen — der tænkes her på eventuelle kvalitetsmangler som eksempelvis de i den foreliggende sag konstaterede rester af antibiotika.

35. Den omstændighed, at artikel 3 i forordning nr. 804/68 er tavs på dette punkt, kan efter min overbevisning imidlertid ikke føre til den konklusion, at prissystemet er *udtømmende* reguleret. Skulle man nemlig anse et sådant prissystem for at være udtømmende reguleret, ville det føre til den modstridige konsekvens, at man inden for Fællesskabet altid skulle stræbe efter at opnå samme pris, der er knyttet til indikativprisen, uanset mælkens kvalitet, dvs. også for mælk, der er behæftet med en kvalitativ mangel. Det ville således på forhånd være udelukket at indføre ordninger, der anvender mere differentierede kriterier til at beregne mælkeprisen, ud fra andre faktorer end det i artikel 3, nr. 3, i forordning nr. 804/68 nævnte fedtindhold. Deroverfor synes det nærliggende at tillade anvendelsen af andre kriterier for mælkens kvalitet end fedtindholdet for at differentiere mellem mælkepriserne.

17 — Jf. dommen i *Compassion in World Farming*-sagen, præmis 41, og *Van den Bor*-sagen, præmis 35, begge nævnt i fodnote 16.

18 — Indikativprisen fastsættes af Rådet i overensstemmelse med proceduren i artikel 37, nr. 2, EF sammenholdt med artikel 3, nr. 4, i forordning nr. 804/68.

36. De sekundærretlige bestemmelser, som A.H. Kuipers har anført, fører heller ikke til et andet resultat. A.H. Kuipers har påberåbt sig direktiv 92/46¹⁹ og direktiv 92/47²⁰. Disse direktiver har givet mulighed for, i øvrigt ligesom forordning nr. 2377/90²¹ — på en forenklet måde — at indføre visse specifikke sundhedsbestemmelser for landbrugsprodukter og fastsætte maksimalgrænseværdierne for restkoncentrationer af antibiotika i disse produkter. Produkter, der forbliver inden for de fastsatte grænseværdier, kan i princippet frit markedsføres. Det følger imidlertid på ingen måde heraf, at man altid bør tilstræbe at opnå den samme pris for ethvert produkt, der holder sig inden for maksimalgrænseværdierne. Den omstændighed, at der findes grænseværdier, udelukker bestemt ikke, at der inden for de fastsatte værdier foretages en yderligere kvalitetsdifferentiering, som atter udmønter sig i prisen.

37. Modsætningsvis fremgår det i øvrigt også af artikel 24, nr. 2, i forordning nr. 804/68, at det ikke skal være fuldstændig umuligt at udelukke nationale foranstaltninger, der påvirker mælkepriserne. Denne bestemmelse forhindrer ganske vist nationale

foranstaltninger, der muliggør en udligning af priserne, men den forbyder ikke *enhver* national foranstaltning, der kan påvirke prisdannelsen.

38. I parentes bemærket skal det nævnes, at også artikel 5, nr. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1411/71, der stadig fandt anvendelse på det relevante tidspunkt, bekræfter dette synspunkt. Bestemmelsen foreskriver — i forbindelse med fremstillingen af konsummælk — at der skal anvendes et efter kvaliteten differentieret betalingssystem. Lovgiver har altså lagt til grund, at prisordningen i forordning nr. 804/68 ikke er udtømmende reguleret.

39. Så længe, og i det omfang Fællesskabet — hverken i forbindelse med fremstillingen af konsummælk eller af andre produkter — ikke selv har vedtaget bestemmelser om betaling af råmælk efter kvalitet, er prisdannelsen for mælk ikke udtømmende reguleret på fællesskabsplan, hvorfor den kan suppleres med nationale foranstaltninger under behørig hensyntagen til de fællesskabsretlige forskrifter.

2) Ingen skadelig indvirkning på den fælles markedsordning

40. Tilbage bliver at undersøge, hvorvidt sådanne nationale foranstaltninger som de

19 — Rådets direktiv 92/46/EØF af 16.6.1992 om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter, EFT L 268, s. 1.

20 — Rådets direktiv 92/47/EØF af 16.6.1992 om betingelserne for indrømmelse af midlertidige og begrænsede undtagelser fra Fællesskabets specifikke sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af mælk og mælkebaserede produkter, EFT L 268, s. 33.

21 — Rådets forordning (EØF) nr. 2377/90 af 26.6.1990 om en fælles fremgangsmåde for fastsættelse af maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer af veterinærmedicinske præparater i animalske levnedsmidler, EFT L 224, s. 1, som ændret bl.a. ved den af A.H. Kuipers nævnte kommissionsforordning (EØF) nr. 675/92 af 18.3.1992, EFT L 73, s. 8, senest ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1851/2004 af 25.10.2004, EUT L 323, s. 6.

nederlandske i realiteten kan have en *skadelig indvirkning* på den fælles markedsordning som helhed og navnlig på det prissystem, som den foreskriver. Dette kan kun vurderes på baggrund af ordningens ånd og formål samt på baggrund af EF-traktatens overordnede mål og bestemmelser.

opnå for sit produkt, skal ligge så tæt som muligt på indikativprisen, er således ikke korrekt²⁴. Hvis man ikke anser indikativprisen for at være en individuel indkomstgaranti, men udelukkende en politisk målsætning, skal der inden for Fællesskabet blot tilstræbes et gennemsnitligt prisniveau, som svarer til denne indikativpris. En indikativpris, der anses for at være udtryk for en politisk målsætning, kan derimod meget vel tillade et spillerum for at foretage en yderligere differentiering efter kvaliteten af det pågældende produkt.

a) Indikativprisen som politisk målsætning

41. Indikativprisen for mælk er *en politisk målsætning* på fællesskabsplan og ikke *en vejledende pris*, der garanterer, at samtlige producenter i hver medlemsstat vil opnå en indkomst svarende til indikativprisen²². Dette fremgår også af ordlyden af artikel 3, nr. 2, i forordning nr. 804/68, ifølge hvilken »indikativprisen er den mælkepris, der *søges opnået af producenterne* i mejeriåret for *al* solgt mælk [...]«²³.

42. Kommissionens argument om, at den pris, som hver enkelt producent søger at

43. Et prissystem, der som det nederlandske ved hjælp af pristillæg og prisfradrag differentierer efter kvalitet, har ingen skadelig indvirkning på den fællesskabsretlige politiske målsætning om en fælles indikativpris for mælk. Som det nemlig fremgår af artikel 11, nr. 2, i landbrugs kvalitetsbekendtgørelse 1994, skal kvalitetstillæggets størrelse fastsættes således, at kvalitetstillæggenes samlede størrelse pr. periode er lig med eller tilnærmelsesvis er lig med den samlede størrelse af de foretagne fradrag. Sagt på anden måde fører systemet med pristillæg og prisfradrag ikke til en ændring i det samlede beløb, som de nederlandske mejerier betaler for den råmælk, som de i en given periode modtager. Systemet medfører udelukkende, at mejerierne ikke betaler den samme pris til alle producenter uafhængigt af kvaliteten på den råmælk, som disse leverer, men derimod udbetaler visse producenter en højere pris og visse producenter en lavere pris afhængigt af

22 — Jf. dom i Milk Marque og National Farmers' Union-sagen, nævnt i fodnote 16, præmis 88.

23 — Min fremhævelse.

24 — Punkt 14 i Kommissionens skriftlige indlæg.

kvaliteten af den leverede råmælk. Et sådant system, der som helhed betragtet er *indkomstneutralt*, garanterer, at gennemsnitsprisen i Nederlandene ikke bevæger sig ud over den fællesskabsretligt fastsatte indikativpris, og sikrer således, at måden, hvorpå den fælles markedsordning fungerer, ikke påvirkes på skadelig vis.

at skabe et prisniveau i produktions- og engrosleddet, der tilgodeser både den pågældende sektors fællesskabsproducenters og forbrugernes interesser, og som sikrer forsyningerne, uden at tilskynde til overproduktion²⁶.

44. Den foreliggende sag adskiller sig netop i denne henseende væsentligt fra Toffoli m.fl.-sagen, i hvilken en national ordning førte til, at producenternes pris blev generelt højere end den fællesskabsretligt fastsatte indikativpris (260 ITL pr. kg i stedet for 204,26 ITL pr. kg)²⁵. Til forskel fra den foreliggende sag var der altså tale om en afvigelse fra indikativprisen, som således førte til en klar indvirkning på den fælles markedsordning.

b) Hensynet til forbrugerens og producentens interesser, stabilisering af markederne, forsyningsgaranti

45. Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter har hovedsageligt til formål

i) Forbrugerbeskyttelseshensyn

46. Et system som det nederlandske med pristillæg og prisfradrag for råmælk har til formål at indføre et kvalitetsbetinget aflønningssystem, som ved hjælp af et økonomisk incitament øger kvaliteten af landbrugsprodukterne. En sådan ordning tager *hensyn til forbrugerbeskyttelsen*, hvilket er påbudt i henhold til artikel 153, nr. 2, EF ved udformningen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter. Ordningen forsøger navnlig at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsprodukter [artikel 33, nr. 1, litra e), EF]. I overensstemmelse med kriteriet om, at priserne skal være *rimelige*, synes det at være nærliggende at tilstræbe en pris for landbrugsprodukter, der er udtryk for et passende forhold mellem pris og ydelse, og ikke betale samme pris for kvalitativt ringere produkter som for landbrugsprodukter, der er kvalitativt fejlfrie eller endda af en meget høj kvalitet.

25 — Jf. Toffoli m.fl.-dommen, nævnt i fodnote 16, præmis 2 og 6.

26 — Jf. dom i sagen Milk Marque og National Farmers' Union, nævnt i fodnote 16, præmis 85, og dom af 10.3.1981, forenede sager 36/80 og 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, SmI. s. 735, præmis 20.

ii) Producentinteresser

47. Systemet er samtidig i høj grad i overensstemmelse med *producenternes interesser*. Den producent, som fremstiller kvalitativt ringere produkter, kan nemlig ikke forvente at kunne opnå den samme pris for sit produkt som den producent, der fremstiller fejlfrie eller endda produkter af meget høj kvalitet. Producenter, der stræber efter at fremstille kvalitetsbetingede produkter, kan med rette forvente, at de kan få en højere pris for disse produkter end de producenter, der fremstiller kvalitativt ringere produkter.

48. Heller ikke den i artikel 33, nr. 1, litra b), EF tilstræbte forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer kræver, at man *uafhængigt af kvaliteten* altid skal stræbe efter at opnå den samme pris for landbrugsprodukter.

49. Producenternes interesser kan højst påvirkes i negativ retning, hvis de offentligt foranstaltede prisfradrag ikke stod i forhold til de konstaterede kvalitetsmangler²⁷. Det tilkommer i givet fald den forelæggende ret

at konstatere, hvorvidt et prisfradrag som det i den foreliggende sag anvendte, dvs. et fradrag på mere end to tredjedele af den normale mælkepris²⁸, ikke er proportionelt eller rimeligt i forhold til kvalitetsmanglerne i en mælkeleverance, der indeholder restkoncentrationer af antibiotika.

iii) Et kvalitetsbetinget aflønningssystem, som bidrager til at stabilisere markederne

50. Det burde ligeledes være lettere at nå det i artikel 33, nr. 1, litra c), EF anførte mål om at *stabilisere markederne*, hvis betalingen til producenterne i det mindste også var orienteret efter kvaliteten af deres produkter. Oprindeligt var Fællesskabets landbrugspolitik ganske vist præget af et ønske om at udvide produktionen og herigennem give befolkningen en frem for alt kvantitativ forsyningsgaranti²⁹, navnlig med hensyn til basale fødevarer. I en tid, hvor forbrugerne har mistet tilliden til bestemte landbrugsprodukter, spiller produktionskvaliteten en stadig større rolle. Hvis betalingen således orienteres efter produktkvaliteten, kan dette

27 — Jf. i forbindelse med medlemsstaternes forpligtelse til at overholde fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger og navnlig proportionalitetsprincippet — dog i en lidt anden sammenhæng — dom af 26.10.1995, sag C-36/94, Siesse, Sml. I, s. 3573, præmis 21, andet punktum, af 12.7.2001, sag C-262/99, Louloudakis, Sml. I, s. 5547, præmis 67, og af 3.7.2003, sag C-220/01, Lennox, Sml. I, s. 7091, præmis 76.

28 — Jeg erindrer om, at prisfradraget, i tilfælde af at der blev konstateret restkoncentrationer af antibiotika i mælken, udgjorde 0,50 NLG pr. kg. Den normale mælkepris udgjorde 0,7143 NLG pr. kg (jf. punkt 22 i dette forslag til afgørelse).

29 — Jf. ligeledes artikel 33, nr. 1, litra d), EF.

være et øget incitament til at fremstille kvalitetsprodukter og i sidste ende også bidrage til genoprettelsen af den tabte tillid.

51. Der er i fællesskabslovgivningen en generel tendens til at fremme produkters kvalitet som led i den fælles landbrugspolitik med det formål at forbedre deres omdømme³⁰. Indførelsen af et kvalitetsbettinget aflønningssystem for landbrugsprodukter er i overensstemmelse med denne målsætning.

c) Konkurrencepolitiske målsætninger

52. Det er ved vurderingen af et prissystem som det nederlandske ligeledes nødvendigt at tage hensyn til Fællesskabets konkurrencepolitiske målsætninger. Som Domstolen allerede har fastslået, er opretholdelsen af en effektiv konkurrence på markederne for landbrugsprodukter en af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik og den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. De fælles markedsordninger udelukker således ikke konkurrence³¹.

30 — Jf. i forbindelse med oprindelsesbetegnelser Domstolens dom af 16.5.2000, sag C-388/95, Belgien mod Spanien, Sml. I, s. 3123, præmis 53, og af 20.5.2003, sag C-169/00, Ravil, Sml. I, s. 5053, præmis 48, samt sag C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma og Salumificio S. Rita, Sml. I, s. 5121, præmis 63.

31 — Jf. dommen i sagen Milk Marque og National Farmers' Union, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 57 ff., navnlig præmis 57 og 61.

53. Set ud fra et konkurrencepolitisk synspunkt er et system som det nederlandske med offentligt foranstaltede indgreb i prisdannelsen formentlig ikke den ideelle løsning. Dog kan det økonomiske incitament, som dette system tilbyder, føre til en kvalitetsstigning og under alle omstændigheder til en konkurrence på kvalitet mellem producenterne. EF-traktatens målsætninger på det konkurrencepolitiske område taler således snarere for end imod et system som det nederlandske³².

d) Sammenfatning

54. På baggrund af ovenstående — fortolket i lyset af overordnede mål og EF-traktatens bestemmelser — kan det ikke konstateres, at et prissystem som det nederlandske har skadelig indvirkning på målsætningerne for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

32 — Hvad angår artikel 81 EF og 82 EF skal det lægges til grund, at hverken Productschap Zuivel eller COKZ handler som virksomhed henholdsvis virksomhedsorganisation i forbindelse med gennemførelsen af det nederlandske prissystem. Productschap Zuivels fastsættelse af prisfradrag og COKZ's fastsættelse af pristillæg udgør ikke økonomisk virksomhed, men derimod snarere en myndighedsudøvelse af lovbestemmelser og på statens vegne. Jf. bl.a. dom af 18.3.1997, sag C-343/95, Call & Figli, Sml. I, s. 1547, præmis 16-18, samt mit forslag til afgørelse af 28.10.2004, sag C-134/03, Viacom Outdoor, dom af 17.2.2005, Sml. I, s. 1167, på s. 1170, punkt 70 og 71.

3) Forbud mod prisudligning

satte interventionspriser og indikativpriser³³. Som allerede vist kan der ikke indvendes noget imod en kvalitetsbetinget prisfastsættelse på enkelte sådanne produkter inden for rammerne af fællesskabsrettens bestemmelser.

55. Hvad endelig angår artikel 24, nr. 2, i forordning nr. 804/68 forbyder denne bestemmelse udelukkende nationale foranstaltninger, der muliggør *en udligning mellem priserne*. Forbuddet vedrører nærmere bestemt foranstaltninger, der muliggør en udligning mellem »priserne for de i artikel 1 anførte varer«. Der er navnlig tale om varer som mælk, fløde, smør, ost, ostemasse, laktose og laktosesirup.

4) Foreløbig konklusion

Af alle disse grunde er forordning nr. 804/68 ikke til hinder for en national ordning som den nederlandske, der foreskriver nedsættelse henholdsvis forhøjelse af prisen på den af mælkeproducenterne leverede råmælk afhængig af mælkens kvalitet.

56. Det fremgår allerede af bestemmelsens ordlyd — begreberne »priser« og »varer« anvendes i flertal — at bestemmelsen kun skal udelukke en udligning mellem priserne på *forskellige mejeriprodukter*, dvs. for eksempel mellem mælkeprisen og flødeprisen eller mellem flødeprisen og smørprisen. Det, der her tilsigtes, er f.eks. en form for statslig vedtaget eller godkendt krydssubventionering, hvor prisen på et af de nævnte produkter holdes kunstigt nede, ved at prisen på et af de andre produkter forhøjes. Den fælles markedsordnings ånd og formål understreger dette: Det skal undgås, at en medlemsstat underminerer de fællesskabsretlige bestemmelser om prisdannelsen på forskellige mejeriprodukter, navnlig de fast-

B — *Vedrørende det andet og tredje præjudicielle spørgsmål: støttebestemmelser*

57. Den forelæggende ret stiller med sit andet og tredje spørgsmål i det væsentlige spørgsmålstegn ved, om de europæiske støt-

³³ — Jf. hertil også den i fodnote 16 nævnte retspraksis.

tebestemmelser finder anvendelse på et prissystem som det nederlandske. Der er i den forbindelse to støttebestemmelser, der er relevante: det særlige støtteforbud i artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68 og det generelle støtteforbud i artikel 87, nr. 1, EF.

og dermed EF-traktatens *generelle forbud mod støtte* til fremstilling og handel med mælk og mejeriprodukter anvendelse i henhold til artikel 36 EF og artikel 23 i forordning nr. 804/68. Dette bekræftes i øvrigt også af andet afsnit af tolvte betragtning til forordning nr. 804/68, ifølge hvilken man (principielt³⁵) bør anvende de støtteretlige bestemmelser i traktaten inden for mejerisektoren³⁶.

58. Artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68 forbyder udtrykkelig støtte, hvis størrelse fastsættes i forhold til prisen på eller mængden af mælk eller mejeriprodukter. Som følge af bestemmelsens henvisning til pris og mængde er anvendelsesområdet for dette *særlige støtteforbud* mere snævert end anvendelsesområdet for det generelle støtteforbud i artikel 87, nr. 1, EF. Inden for dette anvendelsesområde er artikel 24 i forordning nr. 804/68 imidlertid mere restriktiv end artikel 87 EF, idet den ikke tillader undtagelsesbevillinger i den i artikel 87, nr. 3, EF forudsatte betydning, men udelukkende begrænser sig til at tillade de i artikel 87, nr. 2, EF nævnte legale undtagelser³⁴.

60. Formuleringen »medmindre andet er bestemt i denne forordning« i artikel 23 i forordning nr. 804/68 betyder på ingen måde, at denne forordnings artikel 24, nr. 1, indeholder en udtømmende regulering om, hvilke støtteformer der er tilladt henholdsvis ikke tilladt inden for mejerisektoren. I så fald ville artikel 23 nemlig være uden betydning og berøvet sin praktiske virkning. Artikel 24, nr. 1, forbyder dermed udelukkende visse former for støtte til mælk og mejeriprodukter, men indeholder ingen udtømmende regulering.

59. Ud over dette særlige støtteforbud finder også bestemmelserne i artikel 87 EF og 88 EF

35 — Ordet »grundsätzlich«, som benyttes i den tyske version af tolvte betragtning, findes ikke i andre sprogversioner, bl.a. den franske, den italienske, den spanske, den portugisiske, den nederlandske og den engelske.

36 — For så vidt kan man misforstå dom af 14.10.2004, sag C-173/02, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 973, i hvilken forholdet mellem regel og undtagelse i artikel 23 i forordning nr. 804/68 (støttebestemmelserne finder som hovedregel anvendelse og er udelukkende uanvendelige i de i forordningen fastsatte tilfælde) tilsyneladende får den modsatte betydning. »Hvad angår støtte i denne sektor fremgår det af artikel 23 i forordning nr. 804/68, sammenholdt med artikel 36 EF, at artikel 87 EF, 88 EF og 89 EF kun finder anvendelse på produktion af og handel med mejeriprodukter, i det omfang en sådan anvendelse er fastsat i reglerne for den fælles markedsordning« (dom i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 17).

34 — Jf. den indledende formulering: »Med forbehold af bestemmelserne i traktatens artikel 92, nr. 2 [...]« i artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68, som nu skal læses som en henvisning til artikel 87, nr. 2, EF.

1) Pristillæg i forhold til støtteforbuddet (artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68 og artikel 87, nr. 1, EF)

dennes tolvte betragtning, hvorefter de støtteretlige bestemmelser i EF-traktaten bør anvendes inden for den fælles markedsordning.

61. Den forelæggende ret ønsker med sit andet præjudicielle spørgsmål hovedsageligt oplyst, om et nationalt prissystem som det nederlandske, hvorefter der foretages et prisfradrag på råmælk af ringere kvalitet, som anvendes til finansiering af pristillæg for konstante leverancer af råmælk af en fejlfri kvalitet, er foreneligt med forbuddet mod støtte i artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68.

64. I henhold til retspraksis skal følgende fire kumulative betingelser være opfyldt, for at støtteforbuddet har virkning: For det første skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater. For det tredje skal den give modtageren en fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene³⁷.

62. Mens Kommissionen og A.H. Kuipers mener, at de nederlandske pristillæg udgør statsstøtte, er den nederlandske regering af den modsatte opfattelse.

65. I den foreliggende sag er det frem for alt den første betingelse (ydes ved hjælp af statsmidler) og den tredje betingelse (give modtageren en fordel), der er problematiske. Mere herom efterfølgende.

a) Anvendelse af statsmidler

63. Den grundlæggende forudsætning for at anvende støtteforbuddet er, at der i det konkrete tilfælde er tale om støtte. Artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68 indeholder ikke nogen selvstændig definition af begrebet »støtte«. Støttebegrebet i denne bestemmelse skal derfor fortolkes på samme måde som i artikel 87 EF (og artikel 88 EF). Dette er ligeledes i overensstemmelse med målsætningen i artikel 23 i forordning nr. 804/68 og

66. I første omgang skal det undersøges, om de kvalitetsbetingende pristillæg, som meje-

37 — Jf. dom af 15.7.2004, sag C-345/02, Pearle m.fl., Sml. I, s. 7139, præmis 33, og af 24.7.2003, sag C-280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, Sml. I, s. 7747, præmis 75.

rierne udbetalte, egentlig *ydes ved hjælp af statsmidler* og således skal *tilskrives staten* ³⁸.

bevillingen af kvalitetstillæg udgøre en supplerende byrde for staten eller for de organer, der handler på statens vegne ⁴¹.

67. Udgangspunktet for overvejelserne bør være, at de omstridte tillæg ydes af private mejerier til mælkeproducenterne og stammer fra private midler, nemlig fra indtægterne fra de prisfradrag, som indeholdes over for leverandørerne af råmælk af ringere kvalitet.

68. Den omstændighed, at de nederlandske mejerier *ifølge lovgivningen er forpligtet* til at udbetale sådanne pristillæg, er i sig selv ikke tilstrækkeligt til at karakterisere dem som støtte ³⁹.

69. I henhold til retspraksis er det snarere følgende to synspunkter, der har afgørende betydning: For det første skal de midler, som anvendes til udbetaling af kvalitetstillæg, selv om de ikke er en permanent del af den pågældende sektors formue, i det mindste *hele tiden kunne kontrolleres af det offentlige* og således stå til rådighed for de kompetente nationale myndigheder ⁴⁰. For det andet skal

70. Den omstændighed, at mejerierne i det nederlandske system kan anses for offentlige udbetalingssteder, og at COKZ ⁴², som ligeledes handler på statens vegne, foretager en global styring af disse udbetalinger, taler for, at staten hele tiden kan kontrollere de pågældende midler. Til dette formål beregner COKZ ikke blot for hver periode størrelsen på de kvalitetstillæg, der skal udbetales, på grundlag af oplysninger fra mejerierne, men fungerer navnlig også selv som omfordelingskasse. Således omfordeler COKZ overskudsmidlerne fra de enkelte mejeriers prisfradrag til de mejerier, som i den samme periode har haft færre indtægter på prisfradrag i forhold til udbetaling af pristillæg. Kommissionen har herom under retsmødet anvendt begrebet »virtuel fond«. Til forskel fra PreussenElektra-sagen ⁴³ flyder således under alle omstændigheder en del af

38 — Jf. i denne retning Pearle m.fl.-dommen, nævnt i fodnote 37, præmis 34 samt 37 og 38, dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 11, af 16.5.2002, sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4397, præmis 24, og af 20.11.2003, sag C-126/01, GEMO, Sml. I, s. 13769, præmis 24.

39 — Jf. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 59-61.

40 — Jf. dom af 16.5.2000, sag C-83/98 P, Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen, Sml. I, s. 3271, præmis 50, og dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i fodnote 38, præmis 37. Jf. også punkt 165 i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 26.10.2000 i sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. 2001 I, s. 2099, på s. 2103.

41 — Dom af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 887, præmis 21, af 1.12.1998, sag C-200/97, Ecotrade, Sml. I, s. 7907, præmis 35, af 22.11.2001, sag C-53/00, Ferring, Sml. I, s. 9067, præmis 16, og Pearle m.fl.-dommen, nævnt i fodnote 37, præmis 36, sidste afsnit.

42 — Productschap Zuivels bemyndigelse til at handle på vegne af staten fremgår af artikel 2 i den nederlandske gennemførelsesbekendtgørelse om mælk, og COKZ's bemyndigelse fremgår navnlig af artikel 3 og 7 i den nederlandske grundbekendtgørelse om mælk, jf. punkt 16 og 17 i nærværende forslag til afgørelse.

43 — Nævnt i fodnote 39.

de midler, der er anvendt til udbetaling af kvalitetstillæg, forinden igennem »statens hænder«, nemlig af COKZ på statens vegne.

71. Ydelsen af kvalitetsbetingede pristillæg er også en del af den nederlandske stats politik⁴⁴ om at øge landbrugsprodukternes kvalitet og tjener til at virkeliggøre denne politik. Herved adskiller den foreliggende sag sig fra Pearle m.fl.-sagen⁴⁵, hvor den omstridte foranstaltning blev vedtaget af en erhvervsorganisation på privatpersoners initiativ.

73. I den foreliggende sag er der dermed ikke tale om offentligt finansieret støtte til visse erhvervsdrivende, men derimod snarere om et offentligt foranstaltet indgreb i prisdannelsen mellem mejerierne på den ene side og producenterne af råmælk (landmændene) på den anden side. Selv om visse erhvervsdrivende opnår en fordel til byrde for andre som følge af et indgreb i prisdannelsen, stammer disse fordele hverken direkte eller indirekte fra statsmidler⁴⁷.

74. Prislægget hidrører således ikke fra statslige midler.

b) Fordele for de begunstigede

72. I den foreliggende sag er der, ligesom i Pearle m.fl.-sagen⁴⁶, ikke noget, der tyder på, at ydelsen af kvalitetstillæg kan medføre en *supplerende byrde* for de offentlige finanser. Hvad enten et offentligt organ fungerer som omfordelingskasse eller som forvalter af en »virtuel fond«, står det fast, at de offentlige organer, som udbetaler kvalitetstillæggene, ikke tilfører supplerende midler, og at det offentlige på ingen måde giver afkald på indtægter, som det ellers ville have krav på.

75. Selv hvis de udbetalte midler — i modsætning til min opfattelse — skulle anses for at hidrøre fra statslige midler, ville det med henblik på at kunne kvalificere disse som støtte i den i artikel 87 EF og artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68 forudsatte betydning fortsat være nødvendigt at undersøge, om et pristillæg, som i den her relevante form,

44 — Jf. navnlig artikel 2, nr. 2, litra f), i landbrugskvalitetsloven sammenholdt med artikel 3, litra a) og c), i den nederlandske grundbekendtgørelse om mælk samt artikel 11 i landbrugs-kvalitetsbekendtgørelse 1994.

45 — Nævnt i fodnote 37. Se navnlig præmis 15, 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis.

46 — Nævnt i fodnote 37, præmis 36.

47 — Jf. dom af 24.1.1978, sag 82/77, Van Tiggele, Sml. s. 25, præmis 23-25, hvori Domstolen har fastslået, at der ikke er tale om støtte, når der i detailhandelen fastsættes mindstepriser, der har til formål at begunstige sælgeren af et produkt til gene for forbrugeren.

overhovedet indebærer en *fordel* for de begunstigede.

*offentlig tjeneste, ikke falder ind under artikel 87, nr. 1, EF*⁵⁰.

76. For at en foranstaltning, uanset hvilken form den end måtte have, skal kunne betragtes som støtte, kræves det, at den direkte eller indirekte favoriserer visse virksomheder, eller at den begunstigede virksomhed opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår⁴⁸.

79. I sidste ende er denne tanke blot udtryk for det generelle princip, hvorefter bestemmelserne om støtte ikke finder anvendelse på retsforhold, hvor en ydelse svarer til en på markedet normal modydelse. Den, som udfører en ydelse og modtager en modydelse, der svarer til de normale markedsvilkår, er ikke en støttemodtager, men driver derimod blot virksomhed på markedet på normale konkurrencevilkår⁵¹.

77. Det afgørende spørgsmål er således, om et pristillæg som det i hovedsagen omstridte, når alt kommer til alt, blot udgør en sædvanlig modydelse for mælkeproducenterne, eller om det indeholder en økonomisk fordel, som de pågældende mælkeproducenter ikke ville have kunnet opnå under sædvanlige markedsvilkår og derigennem opnår en fordel i forhold til konkurrenterne⁴⁹.

80. De i hovedsagen foreliggende oplysninger taler for at anse de i Nederlandene anvendte pristillæg for at være en *modydelse* for mælkeproducenternes leverede ydelser og ikke som en særlig fordel. At kvalitetstillægget udbetales, indebærer nemlig på ingen måde, at *enkelte*, isoleret betragtede leverancer af råmælk godtgøres *anden gang*, dvs. som et tillæg til den normale pris for en kvalitativt fejlfri vare. De i denne sag omstridte pristillæg er ud over et *kvalitets-element* også tilknyttet et *tidselement*. Pristillægget er en yderligere anerkendelse af, at råmælksleverancerne over en *længere periode* har været kvalitativt fejlfrie, hvorved man altså belønner den *vedvarende kvalitet*, som går ud over den enkelte leverance. For

78. Domstolen har i denne sammenhæng for nylig fastslået, at en statslig foranstaltning, der betragtes som kompensation for leverede ydelser til opfyldelse af *forpligtelser til*

48 — Jf. dom af 27.11.2003, forenede sager C-34/01 — C-38/01, Enirisorse, Sml. I, s. 14223, præmis 30, og dom i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt i fodnote 37, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis.

49 — Jf. dom af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 60, og dom i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt i fodnote 37, præmis 87.

50 — Jf. dom i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt i fodnote 37, præmis 87, 89 og 94, og Enirisorse-dommen, nævnt i fodnote 48, præmis 31.

51 — Der kan derimod være tale om statsstøtte, hvis kompensationen ikke udgår fra en ydelse, eller hvis kompensationen ydes på særligt gunstige vilkår, jf. i denne henseende GEMO-dommen, nævnt i fodnote 38, præmis 29. Se endvidere dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 28, samt SFEI m.fl.-dommen, nævnt i fodnote 49, præmis 62.

nemlig at kunne nyde godt af kvalitetstillægget, skal den pågældende producent over en periode på 12 uger have leveret mælk, som i den pågældende periode ikke er blevet tildelt mere end et nedsættelsespoint, og i hvis mælk der ikke er påvist mælkefremmede, bakterievæksthæmmende stoffer⁵².

81. Det er vanskeligere at besvare spørgsmålet om, hvorvidt en sådan modydelse i form af et kvalitetstillæg er i overensstemmelse med de normale markedsvilkår med hensyn til tillæggets størrelse, eftersom der jo er tale om et stærkt reguleret marked⁵³. Kvalitetstillæggene kan højst anses for ikke at svare til de normale markedsvilkår, for så vidt som de beløbsmæssigt overstiger, hvad der kunne opnås, hvis markedskræfterne havde frit spil. I den foreliggende sag ligger det under alle omstændigheder fast, at de kvalitetstillæg, som de enkelte producenter modtog, var beløbsmæssigt meget lave⁵⁴. På baggrund af dette synes det usandsynligt, at de begunstigede mælkeproducenter ikke også ville kunne have opnået kvalitetstillæg i samme størrelsesorden under normale markedsvilkår, dvs. uden statslig indflydelse på prisdannelsen.

82. At kvalitetstillæggene kan variere i størrelse, taler ikke imod, at de kvalificeres som en modydelse, der er i overensstemmelse med de normale markedsvilkår. Det ligger derimod i sagens natur, at den producent, der konstant har leveret fejlfri råmælk i en periode, hvor mange producenter til sammenligning har leveret råmælk af ringere kvalitet, modtager et tilsvarende større kvalitetstillæg, idet hans anstrengelser har været særligt meget værd i denne periode. Omvendt er kvalitetstillæggene lavere i en periode, hvor kun få producenter har leveret kvalitativt ringe råmælk, og mange producenter har leveret kvalitativt fejlfri mælk, eftersom producenternes anstrengelser har været tilsvarende mindre værd i den pågældende periode.

83. For fuldstændighedens skyld skal det påpeges, at kvalitetskontrollen af den leverede mælk sker ud fra forud fastsatte kriterier og under opsyn fra en mælkekontrolstation, der er oprettet til dette formål (artikel 10, nr. 1, i landbrugskvalitetsbekendtgørelse 1994, sammenholdt med artikel 7 i den nederlandske grundbekendtgørelse om mælk)⁵⁵. Ifølge de foreliggende

52 — Jf. artikel 11, nr. 1, i landbrugskvalitetsbekendtgørelse 1994.

53 — Fællesskabslovgiver påvirker nemlig selv i ikke uvæsentlig grad de frie markedskræfter, idet han indfører et prissystem med en indikativpris for mælk og interventionspriser for visse forarbejdede produkter og supplerer dette system med en beskyttelsesmekanisme ved Fællesskabets ydre grænser med mulighed for eksportstøtte og importafgifter i samhandelen med tredjelande.

54 — Jf. punkt 23 i nærværende forslag til afgørelse.

55 — I lighed med det kriterium, som Domstolen har fastlagt i dommen i sagen Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, nævnt i fodnote 37, præmis 90, hvorefter de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, på forhånd skal være fastlagt på en objektiv og gennemsigtig måde. De øvrige kriterier, som Domstolen har fastlagt i denne dom (præmis 89-93), vedrører modbytninger for at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, hvorfor de ikke er relevante for den foreliggende sag.

oplysninger kommer pristillægget automatisk alle de producenter til gode, som opfylder kvalitetskriterierne. Der er således ikke nogen grund til at frygte nogen forsøksbehandling af producenterne.

84. Under disse omstændigheder udgør de pristillæg, som de nederlandske mejerier udbetaler for den konstante levering af kvalitativt fejlfri råmælk, ikke statsstøtte i den i artikel 87 EF og artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68 forudsatte betydning, men er udelukkende et vederlag for producenternes særlige kvalitetsanstrengelser.

2) Prisfradragene i forhold til den støtteretlige forpligtelse til at meddele støtteforanstaltninger og undlade gennemførelsen heraf (artikel 88, nr. 3, EF)

85. Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om en national ordning som den nederlandske, hvorefter der foretages et prisfradrag på råmælk af ringere kvalitet, som anvendes til finansiering af pristillæg for konstante leverancer af kvalitativt fejlfri råmælk, er omfattet af artikel 88, nr. 3, EF, der foreskriver, at Kommissionen skal underrettes forud for ordningens indførelse, og at medlemsstaten skal undlade at gennemføre den påtænkte foranstaltning.

86. Pligten til i henhold til artikel 88, nr. 3, EF at underrette Kommissionen forud for indførelsen af en national støtteforanstaltning og til at undlade at gennemføre den påtænkte foranstaltning vedrører principielt kun *udgiftssiden*, altså bevilling af støtte til den eller de begunstigede. *Indtægtssiden*, dvs. opkrævning af afgifter til finansiering af støtten, er normalt ikke omfattet af denne pligt til at meddele støtteforanstaltninger og undlade gennemførelsen heraf.

87. At udvide den forpligtelse, som medlemsstaterne har til at underrette Kommissionen forud for indførelsen af en national støtteforanstaltning og til at undlade gennemførelsen heraf, til også at omfatte finansiering af støtte kommer kun undtagelsesvist i betragtning, og kun når der er en direkte og uløselig sammenhæng mellem indtægts- og udgiftssiden⁵⁶.

88. I den foreliggende sag er der ganske vist meget, der taler for, at der findes en sådan direkte og uløselig sammenhæng mellem indeholdelsen af prisfradraget for råmælk af ringere kvalitet på den ene side og de dermed finansierede pristillæg for den konstante levering af kvalitativt fejlfri råmælk på den anden side. Navnlig skal størrelsen af pristillægget i henhold til artikel 11, nr. 2, i

⁵⁶ — Jf. navnlig dom af 21.10.2003, forenede sager C-261/01 og C-262/01, Van Calster og Cleeren, Sml. I, s. 12249, præmis 49, samt Enirisorse-dommen, nævnt i fodnote 48, præmis 43-45, og Pearle m.fl.-dommen, nævnt i fodnote 37, præmis 29 og 30. En omfattende gennemgang af problematikken findes i punkt 32 ff. i forslag til afgørelse fra generaladvokat Geelhoed af 4.3.2004, sagerne C-174/02 og C-175/02, Streekgewest og Pape, Sml. 2005 I, s. 88.

bekendtgørelsen af 1994 fastsættes pr. 100 kg mælk således, at pristillæggenes samlede størrelse pr. periode er lig med eller tilnærmelsesvis er lig med den samlede størrelse af de foretagne fradrag. De indeholdte fradrag er formålsbestemte og tjener udelukkende til at finansiere pristillæggene.

89. Som allerede nævnt⁵⁷ udgør det kvalitetsbetingede pristillæg, som i den foreliggende sag udbetales i Nederlandene, ikke støtte i den i artikel 87 EF forudsatte betydning. Under disse omstændigheder kan de indeholdte fradrag heller ikke være omfattet af den i artikel 88, nr. 3, EF fastsatte forpligtelse til at underrette Kommissionen forud for indførelsen af en national støtteforanstaltning og til at undlade gennemførelsen heraf.

3) Foreløbig konklusion

90. På baggrund af ovenstående er artikel 87, nr. 1, EF og artikel 88, nr. 3, EF samt artikel 24, nr. 1, i forordning nr. 804/68 ikke til hinder for en national ordning som den nederlandske, hvorefter der foretages et prisfradrag på råmælk af ringere kvalitet, som anvendes til finansiering af pristillæg for konstante leverancer af kvalitativt fejlfri råmælk.

C — Afsluttende bemærkning

91. A.H. Kuipers antyder i sit skriftlige indlæg, at det nederlandske system med prisfradrag er uforeneligt med de garantier, der gives i artikel 6 i konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK)⁵⁸. Han har i denne forbindelse bl.a. påberåbt sig uskyldsformodningen.

92. Denne påstand skal afvises af følgende grunde: Fællesskabsretten garanterer ganske vist grundrettigheder, der svarer til dem, der sikres i artikel 6 i EMRK. At påberåbe sig uskyldsformodningen slår imidlertid i den foreliggende sag fejl alene af den grund, at der i forbindelse med et system med prisfradrag som det nederlandske overhovedet ikke er tale om en sanktion, men derimod udelukkende om en statslig indgriben i prisdannelsen. Det kan heller ikke tiltrædes, at det grundlæggende princip om retten til en retfærdig rettergang er tilsidesat, navnlig eftersom det fremgår af sagens akter, at A.H. Kuipers har haft rig mulighed for at fremsætte bemærkninger og også har gjort omfattende brug heraf.

⁵⁷ — Jf. mine bemærkninger i punkt 61-84 i nærværende forslag til afgørelse.

⁵⁸ — Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

VI — Forslag til afgørelse

93. Af ovenstående grunde foreslår jeg derfor, at Domstolen besvarer spørgsmålene fra College van Beroep voor het bedrijfsleven således:

- »1) Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter er ikke til hinder for en national ordning som den nederlandske, der foreskriver prisfradrag og pristillæg efter kvaliteten af den råmælk, der leveres til et mejeri.

- 2) Artikel 87, nr. 1, EF og artikel 88, nr. 3, EF samt artikel 24, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter er ikke til hinder for en national ordning som den nederlandske, der foreskriver prisfradrag for råmælk af ringere kvalitet, som anvendes til finansiering af pristillæg for konstante leverancer af kvalitativt fejlfri råmælk.«