

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

26. Mai 2005 *

In der Rechtssache C-283/03

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) mit Entscheidung vom 27. Juni 2003, beim Gerichtshof eingegangen am 30. Juni 2003, in dem Verfahren

A. H. Kuipers

gegen

Productschap Zuivel

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter K. Lenaerts, J. N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (Berichterstatter) und M. Ilešič,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. Oktober 2004,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- des Herrn Kuipers, vertreten durch A. Noordhuis, advocaat,
- des Productschap Zuivel und der niederländischen Regierung, vertreten durch H. G. Sevenster und J. van Bakel als Bevollmächtigte,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch T. van Rijn, A. Stobiecka-Kuik und H. van Vliet als Bevollmächtigte im Beistand von M. van der Woude, advocaat,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 16. Dezember 2004

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für

Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1538/95 des Rates vom 29. Juni 1995 (ABl. L 148, S. 17) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 804/68) sowie der Artikel 92 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG) und 93 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 EG).

- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Kuipers und dem Productschap Zuivel (öffentlich-rechtlicher Milchwirtschaftsverband) wegen Abschlägen, die dieses im Juli und August 1995 von dem für Rohmilchlieferungen an Herrn Kuipers zu zahlenden Preis vorgenommen hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

- 3 Artikel 3 der Verordnung Nr. 804/68 bestimmt:

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

...

(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.

(4) Der Richtpreis wird nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages festgesetzt.“

4 Artikel 5 der Verordnung sieht vor:

„Der Interventionspreis für Butter und der Interventionspreis für Magermilchpulver sowie der Milchrichtpreis werden jährlich nach einem bestimmten Verfahren gleichzeitig festgesetzt.“

5 Artikel 23 der Verordnung bestimmt:

„Vorbehaltlich anders lautender 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.“

6 Artikel 24 der Verordnung lautet:

„(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.

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

- 7 Artikel 5 der 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) bestimmt:

„(1) Unbeschadet der gesundheitlichen Anforderungen hinsichtlich der Eignung von Milch für die menschliche Ernährung darf Konsummilch, mit Ausnahme von Rohmilch, in der Gemeinschaft nur von Milchbearbeitungsbetrieben hergestellt werden.

Auf die für die Herstellung dieser 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.

...

(3) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren von Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages die Grundregeln für die Anwendung des Absatzes 1 fest.

(4) Die Durchführungsbestimmungen zu Absatz 1 werden nach dem Verfahren des Artikels 30 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 erlassen.“

Niederländische Regelung über die Bezahlung für Rohmilch nach der Qualität

- 8 Artikel 2 des Gesetzes über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse (*Staatsblad* 1971, S. 371) in der durch das Gesetz vom 23. Dezember 1993 (*Staatsblad* 1993, S. 690) geänderten Fassung erlaubt den Erlass von Vorschriften über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse, darunter Milch und Milcherzeugnisse, die den Absatz dieser Erzeugnisse fördern sollen. Diese Vorschriften können sich insbesondere auf die „Bezahlung nach der Qualität der Erzeugnisse“ beziehen.

- 9 Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse — Rohmilch und Milcherzeugnisse (*Staatsblad* 1994, S. 63) in der durch die Verordnung vom 26. Juni 1995 (*Nederlandse Staatscourant* 1995, S. 122) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse) sieht vor:

„Der Minister kann für Rohmilch, wärmebehandelte Konsummilch und andere Milcherzeugnisse Vorschriften erlassen über

- a) ... was Rohmilch betrifft, die Bezahlung nach der Qualität;

...

c) die Verpflichtung bestimmter angeschlossener Einrichtungen, dem COKZ [Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel] angewandte Preisabschläge und andere Geldbeträge im Zusammenhang mit der Qualität der Rohmilch zu zahlen, sowie die Verpflichtung des COKZ, bestimmten ihm angeschlossenen Einrichtungen Zuschläge im Zusammenhang mit der Qualität der Rohmilch zu zahlen.“

- 10 Nach Artikel 4 der Verordnung über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse kann der Minister jedoch beschließen, dass die in Artikel 3 Absatz 1 bezeichneten Vorschriften dieser Verordnung vom Vorstand des Productschap erlassen werden, dem im Gesetz über die Wirtschaftsorganisation, das Unternehmen nach Erzeugnissen zusammenfasst, genannten Organ.
- 11 Der Staatssekretär für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei erließ die Regelung über die Qualität in der Landwirtschaft — Bezahlung für Molkereimilch nach der Qualität (*Nederlandse Staatscourant* 1994, S. 25). Artikel 2 dieser Regelung ermächtigt das Productschap Zuivel (im Folgenden: Productschap), durch Verordnung die Vorschriften über die Bezahlung für Molkereimilch nach der Qualität insbesondere in Bezug auf „die Einbehaltung eines Preisabschlags sowie die Zahlung eines Qualitätszuschlags“ zu erlassen.
- 12 Der Vorstand des Productschap erließ die Verordnung von 1994 über die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse — Bezahlung für Molkereimilch nach der Qualität (*PBO-blad* 1994, afl. nr. 9, im Folgenden: Verordnung von 1994). Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung lautet:

„Der Abnehmer von Molkereimilch ist verpflichtet, dem betreffenden Milchviehhalter diese Milch unter Beachtung der Bestimmungen dieser Verordnung oder der aufgrund dieser Verordnung erlassenen Bestimmungen nach der Qualität zu bezahlen.“

13 Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung von 1994 bestimmt:

„Die Ergebnisse der Qualitätsprüfung werden von der Milchkontrollstelle anhand eines vom Vorsitzenden nach Anhörung des COKZ festgelegten Systems bewertet, das Normen, Abschlagspunkte und andere anzuordnende Preisabschläge umfasst.“

14 Artikel 11 der Verordnung von 1994 sieht vor:

„1. Die Abnehmer von Molkereimilch sind verpflichtet, über einen festgesetzten Zeitraum von zwölf Wochen hinweg Milchviehhaltern, die in diesem Zeitraum insgesamt nicht mehr als einen Abschlagspunkt zugewiesen erhalten haben und in deren Milch keine bakteriostatischen milchfremden Substanzen nachgewiesen wurden, einen Qualitätszuschlag zu zahlen. ...

2. Die Höhe des Qualitätszuschlags ist je 100 Kilogramm Milch, bezogen auf das vom Vorsitzenden nach Anhörung des COKZ bestimmte Gebiet, so festzusetzen, dass der Gesamtbetrag des Qualitätszuschlags für den betreffenden Zeitraum genau oder fast genau dem Gesamtbetrag der einbehaltenen Preisabschläge entspricht.“

15 Mit Entscheidung vom 14. Februar 1995 bestimmte der Vorsitzende des Productschap das gesamte Staatsgebiet der Niederlande zum Gebiet im Sinne des Artikels 11 Absatz 2 der Verordnung von 1994.

16 Artikel 12 dieser Verordnung sieht vor:

„Je Stichprobenzeitraum hat der Abnehmer von Molkereimilch aufgrund der Gesamtzahl der zuerkannten Abschlagspunkte einen vom Vorsitzenden nach Anhörung des COKZ festzusetzenden Preisabschlag für die Gesamtmenge der in diesem Zeitraum von dem betreffenden Milchviehhalter gelieferten Molkereimilch sowie die etwaigen Preisabschläge je Lieferung wegen des Vorhandenseins von bakteriostatischen milchfremden Substanzen einzubehalten.“

17 Mit der vom Vorsitzenden des Productschap erlassenen Verordnung über die Feststellung der Häufigkeit von Qualitätsprüfungen und die Beurteilung ihrer Ergebnisse in der durch die Verordnungen vom 19. Juli 1994 und 15. Februar 1995 geänderten Fassung werden u. a. die vorzunehmenden Preisabschläge festgesetzt.

18 In ihren schriftlichen Erklärungen haben die niederländische Regierung und das Productschap dazu ausgeführt, dass die Abschlagspunkte je nach dem Grad der Abweichung der gelieferten Milch von der Norm vergeben würden, wobei der Abschlag selbst auf 0,02 NLG je Kilogramm Milch und je Punkt festgesetzt worden sei. Abweichend von dieser Tabelle werde ein Abschlag von 0,50 NLG je Kilogramm gelieferter Milch vorgenommen, in der bakteriostatische milchfremde Substanzen nachgewiesen worden seien.

19 Die niederländische Regierung und das Productschap haben ferner darauf hingewiesen, dass die Molkereien dem COKZ am Ende eines Stichprobenzeitraums je Milchviehhalter Angaben über die Menge der gelieferten Milch, die Abschlagspunkte und die Höhe der in dem betreffenden Zeitraum einbehaltenen Abschläge übermitteln, damit das COKZ den Qualitätszuschlag je 100 Kilogramm gelieferter Milch berechnen könne. Nach Durchführung dieser Berechnung teile das COKZ jedem Molkereibetrieb den Gesamtbetrag der von ihm zu zahlenden Qualitätszuschläge mit. Überstiegen die von einem Molkereibetrieb einbehaltenen Abschläge

die zu zahlenden Zuschläge, so überweise dieser Betrieb die Differenz an das COKZ, das die auf diese Weise erhaltenen Beträge an die Molkereibetriebe weiterleite, die höhere Zuschläge als die von ihnen einbehaltenen Abschläge zahlen müssten.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 20 Herr Kuipers ist ein in den Niederlanden ansässiger Milchviehhalter. Nach mehreren Lieferungen an den Molkereibetrieb De Kievit teilte ihm dieser mit Schreiben vom 24. und 28. Juli 1995 sowie vom 8. und 15. August 1995 mit, dass er nach Artikel 12 der Verordnung von 1994 von dem für die gelieferte Milch zu zahlenden Preis einen Abschlag von 0,50 NLG je Kilogramm einbehalte, da diese Milch eine bakteriostatische Substanz enthalte.
- 21 Nachdem der Widerspruch des Herrn Kuipers gegen diese Entscheidung von den zuständigen Stellen des COKZ zurückgewiesen worden war, griff Herr Kuipers deren Standpunkt vor der Arrondissementsrechtbank Groningen an. Dieses Gericht erklärte sich mit Entscheidung vom 20. April 1999 für unzuständig.
- 22 Die letztgenannte Entscheidung wurde im Berufungsverfahren vom Raad van State aufgehoben, der mit Urteil vom 16. Mai 2000 auch die Entscheidungen der genannten Stellen des COKZ aufhob und die Weiterleitung des ursprünglichen Widerspruchs von Herrn Kuipers an das Productschap als für die Entscheidung allein zuständige Stelle verfügte.
- 23 In diesem Urteil führte der Raad van State u. a. aus: „In der [Verordnung von 1994] wird den Molkereibetrieben zwar durch Artikel 12 auferlegt, einen Preisabschlag ... in Bezug auf die gesamte Molkereimilchmenge einzubehalten, die ein Milchviehhalter in einem bestimmten Zeitraum geliefert hat, und durch Artikel 11 darüber

hinaus, einen Qualitätszuschlag zu zahlen, doch sind die Entscheidungen über diese Zahlung und diese Einbehaltung nach dem System dieser Verordnung dem [Productschap] zuzurechnen. Die Verordnung wurde vom Vorstand des [Productschap] erlassen, und dieser Vorstand hat die darin aufgestellten Verpflichtungen den Molkereien auferlegt. Aus Artikel 12 ergibt sich, dass der Vorsitzende des Productschap die Höhe des einzubehaltenden Preisabschlags festlegt. Auch das System der Vorschriften und anzuordnenden Preisabschläge wird vom Vorsitzenden errichtet. Die Molkereibetriebe leisten nur als Vertragspartei auf dem Markt der Milcherzeugnisse finanzielle und administrative Unterstützung. Sie haben keine öffentlich-rechtliche Befugnis, die Rechtsposition (Rechte und/oder Pflichten) anderer Rechtssubjekte zu bestimmen.“

- 24 Mit Entscheidung vom 20. Dezember 2000 erklärte das Productschap den Widerspruch des Herrn Kuipers für unbegründet. Dieser hat daraufhin beim College van Beroep voor het bedrijfsleven Klage gegen diese Entscheidung erhoben.
- 25 Dieses Gericht stellt zunächst fest, dass die Preisabschläge, die der Molkereibetrieb De Kievit von den Herrn Kuipers geschuldeten Beträgen einbehalten habe, dem Productschap zuzurechnen seien.
- 26 Es führt sodann aus, die niederländische Regelung über die Bezahlung für Rohmilch nach der Qualität verstoße weder gegen die 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) noch gegen die 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), noch gegen die 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). Nach Ansicht des Gerichts schließen diese Gemeinschaftsmaßnahmen es nämlich nicht aus, dass bei Rohmilch, die den darin festgelegten Normen entspreche, dennoch eine Differenzierung nach ihrer Qualität vorgenommen werde, um den Preis zu bestimmen, der dem Erzeuger zu zahlen sei.

- 27 Schließlich stellt das Gericht fest, dass die fragliche nationale Regelung auch nicht gegen die Verordnung Nr. 1411/71 verstoße. Artikel 5 dieser Verordnung verlange nämlich von den Mitgliedstaaten, für Milch, die für die Herstellung von Konsummilch verwendet werde, ein nach der Qualität gestaffeltes Zahlungssystem einzuführen, und weder der Wortlaut noch der Zweck dieser Vorschrift enthielten Anhaltspunkte dafür, dass deren Ziel, für Milcherzeugnisse von hoher Qualität zu sorgen, nicht auch durch nationale Regelungen über eine nach der Qualität gestaffelte Bezahlung, die für zur Herstellung anderer Milcherzeugnisse bestimmte Milch gälten, verfolgt werden könnte.
- 28 Das College van Beroep voor het bedrijfsleven hat jedoch Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit einer solchen nationalen Regelung mit der Verordnung Nr. 804/68, berücksichtige man einmal die Auswirkungen, die diese Regelung auf das mit dieser Verordnung eingeführte gemeinsame Preissystem haben könnte, und zum anderen die Tatsache, dass diese nationale Regelung einen nach Artikel 24 Absatz 2 dieser Verordnung verbotenen Ausgleich zwischen den Preisen für Milcherzeugnisse bewirken oder eine nach Absatz 1 dieser Vorschrift untersagte Beihilfe, die nach Maßgabe des Preises oder der Menge der gelieferten Milch bestimmt werde, einführen könnte.
- 29 Das vorliegende Gericht fragt sich außerdem, ob die durch die nationale Regelung eingeführten Zuschläge Beihilfen im Sinne von Artikel 92 des Vertrages darstellen und ob diese Regelung somit, wie in Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages vorgesehen, der Kommission hätte mitgeteilt werden müssen.
- 30 Das College van Beroep voor het bedrijfsleven hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist ein innerstaatliches System von Qualitätsabschlägen vom und -zuschlägen zum Preis für an den Molkereibetrieb gelieferte Rohmilch wie das streitige mit

der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, insbesondere mit dem Verbot des „Ausgleichs zwischen den Preisen“ im Sinne ihres Artikels 24 Absatz 2 vereinbar?

2. Ist ein innerstaatliches System von Qualitätszuschlägen zum Preis für an den Molkereibetrieb gelieferte Rohmilch wie das streitige mit dem Beihilfeverbot des Artikels 24 Absatz 1 der Verordnung (EWG) 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 im Voraus zu unterrichten ist?

Zur Reihenfolge, in der die Fragen zu behandeln sind

- 31 Das vorliegende Gericht ersucht, wie aus seinen Fragen hervorgeht, um eine Prüfung der im Ausgangsverfahren streitigen Regelung im Licht verschiedener Vorschriften des Gemeinschaftsrechts.

- 32 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass in einem Rechtsstreit, der einen von einer gemeinsamen Marktorganisation erfassten Agrarsektor betrifft, vorrangig das sich unter diesem Blickwinkel stellende Problem zu prüfen ist, da Artikel 38 Absatz 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 32 Absatz 2 EG) den Vorrang der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen besonderen Bestimmungen vor den allgemeinen Vertragsbestimmungen über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes sicherstellt (Urteil vom 26. Juni 1979 in der Rechtssache 177/78, *Mc Carren*, Slg. 1979, 2161, Randnr. 9).

- 33 Angewandt auf die vorliegende Rechtssache, bedeutet dieser Grundsatz, dass zunächst die erste und die zweite Frage zu prüfen sind, die das mit der Verordnung Nr. 804/68 errichtete gemeinsame Preissystem sowie Artikel 24 Absätze 1 und 2 dieser Verordnung betreffen, die alle Bestandteil der mit dieser Verordnung geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation sind (vgl. analog Urteil *Mc Carren*, Randnr. 10).
- 34 Diese Art und Weise der Behandlung der Fragen ist auch noch aus einem weiteren Grund geboten. Gemäß Artikel 42 EG-Vertrag (jetzt Artikel 36 EG) finden die Vorschriften des Titels VI Kapitel 1 EG-Vertrag über die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als der Rat dies im Rahmen der zur Organisation der Agrarmärkte erlassenen Vorschriften bestimmt. Artikel 23 der Verordnung Nr. 804/68 sieht dazu vor, dass die Artikel 92 bis 94 EG-Vertrag (jetzt Artikel 89 EG) vorbehaltlich anders lautender Vorschriften dieser Verordnung auf die Erzeugung der von dieser Verordnung erfassten Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen anwendbar sind. Nach diesem Artikel 23 finden die Artikel 92 bis 94 EG-Vertrag zwar in vollem Umfang auf Milch und Milcherzeugnisse Anwendung, doch ist diese Anwendung den Bestimmungen über die mit dieser Verordnung eingeführte gemeinsame Marktorganisation nachgeordnet. Mit anderen Worten, ein Mitgliedstaat kann sich auf die genannten Artikel 92 bis 94 über die Beihilfen nicht vorrangig gegenüber den Bestimmungen der Verordnung über die Marktorganisation für den betreffenden Sektor berufen (vgl. analog Urteil *Mc Carren*, Randnr. 11).
- 35 Daraus folgt, dass es von der Beantwortung der ersten beiden Fragen des vorliegenden Gerichts abhängt, ob die dritte Frage zu prüfen ist, die die Prüfung der im Ausgangsverfahren streitigen nationalen Regelung unter dem Blickwinkel der Artikel 92 bis 94 EG-Vertrag betrifft.

Zur ersten Frage

- 36 Wie sich insbesondere aus der Begründung der Vorlageentscheidung ergibt, soll mit der ersten Frage zum einen ermittelt werden, ob das durch die Verordnung

Nr. 804/68 eingeführte gemeinsame Preissystem einer nationalen Regelung wie der in den Randnummern 8 bis 19 des vorliegenden Urteils beschrieben (im Folgenden: im Ausgangsverfahren streitige nationale Regelung) entgegensteht, wonach die Molkereibetriebe nach der Qualität der von den Milchviehhaltern gelieferten Rohmilch Abschläge von dem diesen zu zahlenden Milchpreis einbehalten oder diesen Zuschläge zahlen, und zum anderen, ob Artikel 24 Absatz 2 dieser Verordnung dahin auszulegen ist, dass eine derartige nationale Regelung eine Maßnahme darstellt, die einen nach dieser Vorschrift verbotenen „Ausgleich zwischen den Preisen der in Artikel 1 [dieser Verordnung] aufgeführten Erzeugnisse“ ermöglicht.

Zum ersten Teil der ersten Frage

- 37 Was den ersten Teil der ersten Frage über die Tragweite des durch die Verordnung Nr. 804/68 eingeführten gemeinsamen Preissystems betrifft, so ergibt sich, wie die Generalanwältin in Nummer 32 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, aus der ständigen Rechtsprechung, dass, wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder sie verletzen können. Mit einer gemeinsamen Marktorganisation sind auch Vorschriften unvereinbar, die deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern, auch wenn diese Marktorganisation das betreffende Gebiet nicht abschließend geregelt hat (vgl. u. a. Urteil vom 19. März 1998 in der Rechtssache C-1/96, *Compassion in World Farming*, Slg. 1998, I-1251, Randnr. 41 und die dort zitierte Rechtsprechung).
- 38 Die niederländische Regierung und das Productschap, die geltend machen, dass die Vorschriften der im Ausgangsverfahren streitigen nationalen Regelung allein dem Zweck dienen, die Milchviehhalter dazu zu bewegen, nur qualitativ hochwertige Milch zu liefern, um deren Absatz zu fördern, berufen sich jedoch auf die ebenfalls ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gemäß Artikel 40 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 34 EG) nicht bewirke, dass die landwirtschaftlichen Erzeuger jeder

nationalen Regelung entzogen seien, die andere Zwecke als die gemeinsame Organisation verfolge, die aber, weil sie sich auf die Produktionsbedingungen auswirke, Umfang und Kosten der nationalen Produktion und damit das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes in diesem Sektor beeinflussen könne (vgl. Urteile vom 1. April 1982 in den Rechtssachen 141/81 bis 143/81, Holdijk u. a., Slg. 1982, 1299, Randnr. 12, vom 6. Oktober 1987 in der Rechtssache 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, Slg. 1987, 3883, Randnr. 12, und vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-309/96, Slg. 1997, I-7493, Randnr. 20).

- 39 Die niederländische Regierung und das Productschap tragen insbesondere vor, dass der Gerichtshof in Bezug auf nationale Maßnahmen über die Qualität von Erzeugnissen, die ein Verbot der Herstellung anderer als der in der nationalen Regelung vorgesehenen Käsesorten enthielten, die Ansicht vertreten habe, dass die Mitgliedstaaten, da es keinerlei gemeinschaftsrechtliche Vorschrift über die Qualität von Käseerzeugnissen gebe, weiterhin befugt seien, zu Lasten der in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Käseerzeuger solche Vorschriften zu erlassen (Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/82, Jongeneel Kaas u. a., Slg. 1984, 483, Randnrn. 12 bis 14).
- 40 Die niederländische Regierung und das Productschap weisen außerdem darauf hin, dass der Richtpreis nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 804/68 ein politisches Ziel auf Gemeinschaftsebene sei und nicht allen Erzeugern in jedem Mitgliedstaat gewährleiste, dass sie ein dem Richtpreis entsprechendes Einkommen erzielten (Urteil vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-137/00, Milk Marque und National Farmers' Union, Slg. 2003, I-7975, Randnr. 88).
- 41 Insoweit ist jedoch festzustellen, dass diese von der niederländischen Regierung und dem Productschap angeführten Rechtsprechungsgrundsätze nicht in Frage stellen, dass eines der Hauptziele der mit der Verordnung Nr. 804/68 geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse darin besteht, den Milcherzeugern einen am betreffenden Richtpreis orientierten Milchpreis zu gewährleisten, und dass die zu diesem Zweck in der Verordnung vorgesehenen Mechanismen — zu denen insbesondere auch das in Artikel 5 der Verordnung

vorgesehene Interventionspreissystem für bestimmte Folgeerzeugnisse sowie Einfuhrabschöpfungen und Ausfuhrerstattungen gehören — ausschließlich von der Gemeinschaft kontrolliert werden (in diesem Sinne Urteil vom 6. November 1979 in der Rechtssache 10/79, Toffoli u. a., Slg. 1979, 3301, Randnr. 11).

- 42 Die von der niederländischen Regierung und vom Productschap angeführten Rechtsprechungsgrundsätze können auch nicht die Feststellung in Frage stellen, dass in den Bereichen, die einer gemeinsamen Organisation unterliegen, und erst recht, wenn diese Organisation auf einem gemeinsamen Preissystem fußt, die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt sind, durch einseitig erlassene nationale Vorschriften in den Mechanismus der Bildung derjenigen Preise einzugreifen, die in der gemeinsamen Marktorganisation auf der gleichen Produktionsstufe geregelt sind (Urteile Toffoli u. a., Randnr. 12, vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 166/82, Kommission/Italien, Slg. 1984, 459, Randnr. 5, und vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache 127/87, Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 3333, Randnr. 8, sowie Milk Marque und National Farmers' Union, Randnr. 63).
- 43 Der Gerichtshof hat zwar, wie die niederländische Regierung und das Productschap vortragen, entschieden, dass nationale Maßnahmen, die eine Wettbewerbsverzerrung, die aus dem Missbrauch der Machtstellung einer Agrarkooperative auf dem nationalen Markt entstanden ist, beseitigen sollen, indem sie deren Marktmacht und deren Möglichkeiten, den Preis für die Milch der ihr angehörenden Erzeuger über das als wettbewerbsfähig angesehene Preisniveau hinaus zu erhöhen, einschränken, nicht als Maßnahmen eingestuft werden können, die im Sinne der in der vorstehenden Randnummer zitierten Rechtsprechung in den Mechanismus der Bildung der Preise eingreifen, die durch die gemeinsame Organisation geregelt werden. Derartige Maßnahmen greifen nämlich nicht als solche in die Preisbildung ein, sondern sollen das ordnungsgemäße Funktionieren der Preismechanismen gewährleisten, um ein Preisniveau zu erreichen, das sowohl den Interessen der Erzeuger als auch denen der Verbraucher dient (Urteil Milk Marque und National Farmers' Union, Randnrn. 64, 84 und 86).
- 44 Im vorliegenden Fall stellt die im Ausgangsverfahren streitige Regelung jedoch, übrigens unabhängig von ihrem angeblichen oder tatsächlichen Zweck, anders als

die Maßnahmen, um die es in der Rechtssache ging, in der das Urteil Milk Marque und National Farmers' Union ergangen ist, oder die Verbote der Herstellung von bestimmten Qualitätsnormen nicht entsprechendem Käse, hinsichtlich deren der Gerichtshof das Urteil Jongeneel Kaas u. a. erlassen hat, durchaus einen solchen Eingriff in den Mechanismus der Bildung der Preise dar, die durch die gemeinsame Organisation geregelt werden. Diese Regelung verpflichtet nämlich sämtliche Molkereibetriebe, im einen Fall einen Abschlag vom normalerweise an die Milchviehhalter zu zahlenden Preis einzubehalten, wenn die gelieferte Milch bestimmten Qualitätskriterien nicht entspricht, im anderen Fall, wenn die Milch den betreffenden Kriterien entspricht, den Haltern je 100 Kilogramm gelieferter Milch einen Zuschlag zu zahlen, der zu dem dem jeweiligen Halter normalerweise zu zahlenden Preis hinzugerechnet wird und über die Gesamtheit der von den niederländischen Molkereibetrieben aufgrund der Lieferung von qualitativ minderwertiger Milch einbehaltenen Abschläge finanziert wird.

- 45 Die genannte Regelung legt also im Voraus bestimmte Faktoren fest, die bei der endgültigen Festsetzung des Preises eine Rolle spielen, den die Molkereibetriebe den Milchviehaltern, die ihnen Milch liefern, zu zahlen haben.
- 46 Außerdem wird mit den Mechanismen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, im Wesentlichen bezweckt, auf der Produktions- und Großhandelsstufe ein Preisniveau zu erreichen, das sowohl den Interessen aller Erzeuger der Gemeinschaft in dem betreffenden Sektor als auch den Belangen der Verbraucher Rechnung trägt und weiterhin die Versorgung sicherstellt, ohne einen Anreiz zur Überschussproduktion zu geben (vgl. Urteile vom 10. März 1981 in den Rechtssachen 36/80 und 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association u. a., Slg. 1981, 735, Randnr. 20, und Milk Marque und National Farmers' Union, Randnr. 85).
- 47 Die Zahlung von Zuschüssen, wie sie in der im Ausgangsverfahren streitigen Regelung vorgesehen sind, an alle Milchviehhalter, die in den Niederlanden Milch normaler Qualität geliefert haben, kann diesen Zielen jedoch gerade abträglich sein, da sie den betreffenden Haltern einen Vorteil verschafft. Im Übrigen ist darauf

hinzuweisen, dass der Richtpreis im Sinne von Artikel 3 der Verordnung Nr. 804/68 unter Berücksichtigung der für die gesamte Gemeinschaft als typisch angesehenen Standardmilch festgesetzt wird (Urteil vom 9. Juli 1985 in der Rechtssache 179/84, Bozzetti, Slg. 1985, 2301, Randnr. 33).

- 48 Wie die Kommission zu Recht geltend macht, beeinträchtigt die im Ausgangsverfahren streitige nationale Regelung außerdem insofern den Preismechanismus, als sie für Milch, die nicht bestimmten Kriterien genügt und deshalb möglicherweise für eine spätere Behandlung weniger geeignet ist und für die Molkereibetriebe einen geringeren Nutzen hat, eine Herabsetzung des Preises vorsieht, die jedoch nicht den Molkereibetrieben zugute kommt, sondern den Milchviehhaltern, die Milch normaler Qualität geliefert haben, und so den Molkereibetrieben die Mehrkosten aufbürdet, die aufgrund der minderen Qualität der von ihnen erworbenen Milch entstehen.
- 49 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass das Funktionieren einer gemeinsamen Marktordnung und insbesondere auch die Bildung der Erzeugerpreise grundsätzlich durch allgemeine gemeinschaftsrechtliche Vorschriften, wie sie in der allgemeinen Regelung enthalten sind und jährlich angepasst werden, geregelt werden müssen, so dass besondere Eingriffe in diese Funktionsweise streng auf die ausdrücklich vorgesehenen Fälle begrenzt sind (Urteil vom 25. Mai 1977 in der Rechtssache 77/76, Cucchi, Slg. 1977, 987, Randnr. 31).
- 50 Was die Tatsache betrifft, dass nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1411/71 auf die von Milchbearbeitungsbetrieben zur Herstellung von Konsummilch verwendete Milch ein System der nach der Qualität gestaffelten Bezahlung angewandt werden muss, so ist darauf hinzuweisen, dass für die Durchführung dieser Vorschrift, wie sich aus Artikel 5 Absatz 3 ergibt, später Grundregeln für die Anwendung des Absatzes 1 vom Rat auszuarbeiten waren. Der Rat hat solche Regeln jedoch, worauf die Kommission zutreffend hinweist, nie erlassen.

51 Aus Artikel 5 der Verordnung Nr. 1411/71 lässt sich zwar die Absicht des Gemeinschaftsgesetzgebers erkennen, ein derartiges Preissystem für für die Herstellung von Konsummilch verwendete Milch zu schaffen, die, wie sich aus der dritten Begründungserwägung der Verordnung ergibt, ein wichtiges Grundnahrungsmittel für die gesamte Bevölkerung darstellt und hinsichtlich ihrer Qualität besonderen Anforderungen unterliegt.

52 Da jedoch die in Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung vorgesehenen gemeinschaftlichen Durchführungsmaßnahmen nicht erlassen wurden, konnte ein solches System, das anders als die im Ausgangsverfahren streitige Regelung auch nur die zur Herstellung von Konsummilch bestimmte Milch, aber keine anderen Milcherzeugnisse betraf, nicht eingeführt werden.

53 Nach alledem ist, wie die Kommission und Herr Kuipers zu Recht vorgeschlagen haben, auf den ersten Teil der ersten Frage zu antworten, dass es gegen das gemeinsame Preissystem, das der mit der Verordnung Nr. 804/68 geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse zugrunde liegt, verstößt, wenn die Mitgliedstaaten einseitig Vorschriften erlassen, die in den Mechanismus der Bildung der Preise eingreifen, die in diesem Produktionsstadium der gemeinsamen Organisation unterliegen. Dies ist der Fall bei einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen, die, übrigens unabhängig von ihrem angeblichen oder tatsächlichen Zweck, einen Mechanismus einführt, nach dem

- zum einen die Molkereibetriebe einen Abschlag vom Preis der ihnen gelieferten Milch einbehalten müssen, wenn die Milch bestimmte Qualitätskriterien nicht erfüllt,
- zum anderen die während eines bestimmten Zeitraums von der Gesamtheit der Molkereibetriebe in dieser Weise einbehaltenen Beträge zusammengerechnet

werden, bevor sie, nach eventuellen Finanztransfers zwischen den Molkereibetrieben, in Form von durch die Molkereibetriebe ausgezahlten Zuschlägen je 100 Kilogramm Milch, die ihnen in dem betreffenden Zeitraum geliefert wurde, in derselben Höhe nur an die Milchviehhalter weiterverteilt werden, die den fraglichen Qualitätskriterien entsprechende Milch geliefert haben.

Zum zweiten Teil der ersten Frage

- 54 Da sich aus der Antwort auf den ersten Teil der ersten Frage ergibt, dass das mit der Verordnung Nr. 804/68 geschaffene Preissystem der Einführung einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, muss die Frage nicht mehr geprüft werden, ob auch Artikel 24 Absatz 2 dieser Verordnung einer derartigen Regelung entgegensteht, weshalb auch der zweite Teil der ersten Frage nicht beantwortet zu werden braucht.

Zur zweiten Frage

- 55 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68, der Beihilfen untersagt, deren Höhe nach Maßgabe des Preises oder der Menge der in Artikel 1 dieser Verordnung genannten Erzeugnisse bestimmt wird, der Einführung einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, die die Zahlung von Zuschlägen an bestimmte Milchviehhalter vorsieht.

- 56 Aus der Antwort auf den ersten Teil der ersten Frage ergibt sich, dass das mit der genannten Verordnung geschaffene Preissystem der Einführung einer derartigen nationalen Regelung entgegensteht. Daher braucht auch die zweite Frage nicht beantwortet zu werden.

Zur dritten Frage

- 57 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Artikel 92 und 93 Absatz 3 EG-Vertrag dahin auszulegen sind, dass unter den Voraussetzungen der im Ausgangsverfahren streitigen nationalen Regelung an die Milchviehhalter gezahlte Zuschläge staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 92 darstellen, die somit nach Artikel 93 Absatz 3 der Kommission mitzuteilen sind.
- 58 In Anbetracht der Erwägungen in den Randnummern 31 bis 35 des vorliegenden Urteils und der Antwort auf den ersten Teil der ersten Frage genügt der Hinweis darauf, dass die Heranziehung der Artikel 92 bis 94 EG-Vertrag die Anforderungen, die sich für die Mitgliedstaaten aus der Einhaltung der Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse ergeben, nicht ändern kann; die dritte Frage braucht somit nicht beantwortet zu werden.

Kosten

- 59 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

Es verstößt gegen das gemeinsame Preissystem, das der mit der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1538/95 des Rates vom 29. Juni 1995 geänderten Fassung geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation für Milch- und Milcherzeugnisse zugrunde liegt, wenn die Mitgliedstaaten einseitig Vorschriften erlassen, die in den Mechanismus der Bildung der Preise eingreifen, die in diesem Produktionsstadium der gemeinsamen Organisation unterliegen. Dies ist der Fall bei einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen, die, übrigens unabhängig von ihrem angeblichen oder tatsächlichen Zweck, einen Mechanismus einführt, nach dem

- **zum einen die Molkereibetriebe einen Abschlag vom Preis der ihnen gelieferten Milch einbehalten müssen, wenn die Milch bestimmte Qualitätskriterien nicht erfüllt,**

- **zum anderen die während eines bestimmten Zeitraums von der Gesamtheit der Molkereibetriebe in dieser Weise einbehaltenen Beträge zusammen gerechnet werden, bevor sie, nach eventuellen Finanztransfers zwischen den Molkereibetrieben, in Form von durch die Molkereibetriebe ausbezahlten Zuschlägen je 100 Kilogramm Milch, die ihnen in dem betreffenden Zeitraum geliefert wurde, in derselben Höhe nur an die Milchviehhalter weiterverteilt werden, die den fraglichen Qualitätskriterien entsprechende Milch geliefert haben.**

Unterschriften.