

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

26 mei 2005*

In zaak C-283/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij uitspraak van 27 juni 2003, ingekomen bij het Hof op 30 juni 2003, in de procedure

A. H. Kuipers

tegen

Productschap Zuivel,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, K. Lenaerts, J. N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (rapporteur) en M. Ilešič, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 oktober 2004,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- A. H. Kuipers, vertegenwoordigd door A. Noordhuis, advocaat,
- het Productschap Zuivel en de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en J. van Bakel als gemachtigden,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn, A. Stobiecka-Kuik en H. van Vliet als gemachtigden, bijgestaan door M. van der Woude, advocaat,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 2004,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een

gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1538/95 van de Raad van 29 juni 1995 (PB L 148, blz. 17; hierna: „verordening nr. 804/68”), en van de artikelen 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. H. Kuipers en het Productschap Zuivel naar aanleiding van kortingen die dit productschap in juli en augustus 1995 heeft toegepast op de aan Kuipers te betalen prijs voor de door hem geleverde rauwe melk.

Toepasselijke bepalingen

Communautaire regelgeving

- 3 Artikel 3 van verordening nr. 804/68 bepaalt:

„1. Jaarlijks wordt voor de Gemeenschap vóór 1 augustus een richtprijs voor melk vastgesteld welke geldt voor het melkprijsjaar dat het daaropvolgende jaar aanvangt.

[...]

2. De richtprijs is de melkprijs welke wordt nagestreefd voor de totale hoeveelheid melk die door de producenten tijdens het melkprijsjaar wordt verkocht, in die mate waarin de afzetmogelijkheden op de markt van de Gemeenschap en op de markten daarbuiten dit toelaten.

3. De richtprijs wordt vastgesteld voor melk met een vetgehalte van 3,7 % en wel in het stadium franco melkfabriek.

4. De richtprijs wordt vastgesteld volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag.”

4 Artikel 5 van verordening nr. 804/68 bepaalt:

„Jaarlijks worden tegelijk met de vaststelling van de richtprijs voor melk en volgens dezelfde procedure vastgesteld een interventieprijs voor boter [en] een interventieprijs voor mager melkpoeder.”

5 Volgens artikel 23 van verordening nr. 804/68:

„Behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening, zijn de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing op de productie van en de handel in de in artikel 1 bedoelde producten.”

6 Artikel 24 van vornoemde verordening luidt als volgt:

„1. Behoudens het bepaalde in artikel 92, lid 2, van het Verdrag, is die steun verboden waarvan het bedrag wordt vastgesteld in verhouding tot de prijs of de hoeveelheid van de in artikel 1 bedoelde producten.

2. Eveneens verboden zijn die nationale maatregelen waardoor een verevening van de prijzen van de in artikel 1 bedoelde producten mogelijk is.”

7 Artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1411/71 van de Raad van 29 juni 1971 houdende aanvullende voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten met betrekking tot de producten van post 04.01 van het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 148, blz. 4), bepaalt het volgende:

„1. Onverminderd de eisen op het gebied van de bescherming van de volksgezondheid waaraan voor menselijke voeding geschikte melk moet voldoen, mag consumptiemelk, met uitzondering van rauwe melk, in de Gemeenschap slechts door melkverwerkende bedrijven worden geproduceerd.

De voor de bereiding van consumptiemelk gebruikte melk moet aan een stelsel van naar kwaliteit gedifferentieerde betaling onderworpen zijn geweest. Dit stelsel moet waarborgen dat de als grondstof voor de bereiding van consumptiemelk gebruikte melk aan bepaalde eisen met betrekking tot de kwaliteit, de samenstelling hieronder begrepen, voldoet.

[...]

3. De Raad stelt op voorstel van de Commissie volgens de stemprocedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag de algemene voorschriften voor de toepassing van lid 1 vast.

4. De uitvoeringsbepalingen van lid 1 worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 30 van verordening (EEG) nr. 804/68."

De Nederlandse regelgeving betreffende de betaling naar gelang van de kwaliteit van rauwe melk

- 8 Volgens artikel 2 van de Landbouwkwaliteitswet (Stb. 1971, 371), zoals gewijzigd bij wet van 23 december 1993 (Stb. 1993, 690), kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de kwaliteit van landbouwproducten, waaronder melk en zuivelproducten, ter bevordering van de afzet daarvan. Deze regels kunnen betrekking hebben op onder meer „de betaling naar gelang van de kwaliteit van producten”.
- 9 Artikel 3, lid 1, van het Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding (Stb. 1994, 63, zoals gewijzigd bij Regeling van 26 juni 1995 (Stcrt. 1995, 122; hierna: „Landbouwkwaliteitsbesluit”), bepaalt:

„Onze Minister kan voor rauwe melk, warmtebehandelde consumptiemelk en producten op basis van melk regels stellen met betrekking tot:

- a. [...] voorzover het rauwe melk betreft de betaling naar gelang van de kwaliteit;

[...]

- c. de verplichting voor bepaalde aangesloten inrichtingen tot betaling aan het COKZ [Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel] van toegepaste kortingen en van andere geldsommen in verband met de kwaliteit van rauwe melk, alsmede de verplichting van het COKZ tot betaling aan bepaalde bij haar aangesloten inrichtingen van toeslagen in verband met de kwaliteit van rauwe melk.”
- 10 Volgens artikel 4 van het Landbouwkwaliteitsbesluit kan de minister echter besluiten dat de in artikel 3, lid 1, van dit besluit bedoelde regels worden vastgesteld door het bestuur van het productschap, het in de Wet op de Bedrijfsorganisatie bedoelde orgaan dat ondernemingen per product groepeert.
- 11 De Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit (*Stcrt.* 1994, 25; hierna: „Landbouwkwaliteitsregeling”) is vastgesteld door de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Krachtens artikel 2 daarvan is het Productschap Zuivel (hierna: „Productschap”) bevoegd bij verordening regels te stellen inzake de uitbetaling naar kwaliteit van boerderijmelk, onder andere voorzover het „het inhouden van korting alsmede het betalen van een kwaliteits-toeslag” betreft.
- 12 Het bestuur van het Productschap heeft de Landbouwkwaliteitsverordening 1994, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit (*PBO-blad* 1994, afl. nr. 9; hierna: „Landbouwkwaliteitsverordening”) vastgesteld. Artikel 2, lid 1, van de Landbouwkwaliteitsverordening luidt als volgt:

„De ontvanger van boerderijmelk is verplicht deze melk naar gelang van de kwaliteit aan de betrokken melkveehouders te betalen met inachtneming van het bij of krachtens deze verordening bepaalde.”

13 Artikel 10, lid 1, van de Landbouwkwaliteitsverordening bepaalt:

„Aan de resultaten van het kwaliteitsonderzoek wordt door het melkcontrolestation een beoordeling toegekend overeenkomstig een door de voorzitter, gehoord het COKZ, vastgesteld stelsel met normen, kortingspunten en overige op te leggen kortingen.”

14 Artikel 11 van de Landbouwkwaliteitsverordening bepaalt:

„1. De ontvangers van boerderijmelk zijn verplicht over een vastgesteld tijdvak van twaalf weken aan melkveehouders die in bedoeld tijdvak in totaal niet meer dan één kortingspunt toebedeeld kregen, en in wier melk geen melkvreemde bacteriegroei-remmende stoffen werden aangetroffen, een kwaliteitstoeslag uit te betalen [...]

2. De hoogte van de kwaliteitstoeslag dient per 100 kg melk per door de voorzitter, gehoord het COKZ, vastgestelde regio, zodanig te worden vastgesteld, dat het totaalbedrag aan kwaliteitstoeslag per tijdvak gelijk of ten naaste bij gelijk is aan het totaalbedrag van de ingehouden kortingen.”

15 Bij besluit van 14 februari 1995 heeft de voorzitter van het Productschap het gehele grondgebied van Nederland als regio in de zin van artikel 11, lid 2, van de Landbouwkwaliteitsverordening aangewezen.

16 Artikel 12 van voornoemde verordening luidt als volgt:

„Per bemonsteringsperiode dient de ontvanger van boerderijmelk op grond van het totaal aantal toegekende kortingspunten een, door de voorzitter, gehoord het COKZ, te bepalen korting in te houden over de totale hoeveelheid in die periode door de betreffende melkveehouder geleverde boerderijmelk, alsmede de eventuele korting (en) per leverantie voor de aanwezigheid van melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen.”

17 In het Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek, zoals gewijzigd bij besluiten van respectievelijk 19 juli 1994 en 15 februari 1995, heeft de voorzitter van het Productschap de op te leggen kortingen vastgesteld.

18 In hun schriftelijke opmerkingen hebben de Nederlandse regering en het Productschap uiteengezet, dat de kortingspunten worden opgelegd naar gelang van de mate waarin de geleverde melk afwijkt van de norm. De korting bedraagt 0,02 NLG per kg melk en per punt. In afwijking hiervan wordt een korting opgelegd van 0,50 NLG per kg melk wanneer in de geleverde melk melkvreemde bacteriegroeiremmende stoffen zijn aangetoond.

19 De Nederlandse regering en het Productschap hebben voorts aangegeven dat, teneinde het COKZ in staat te stellen het bedrag van de kwaliteitstoeslag per 100 kg geleverde melk te berekenen, de melkfabrieken hem na afloop van een bemonsteringsperiode per melkproducent de gegevens verstrekken betreffende de geleverde hoeveelheden melk, de kortingspunten en de gedurende die periode ingehouden kortingen. Na deze berekening te hebben gemaakt, stelt het COKZ elke melkfabriek in kennis van het totaalbedrag aan kwaliteitstoeslagen dat zij dient uit te betalen. Indien een melkfabriek in een bepaalde periode in totaal meer kortingen heeft ingehouden dan zij aan kwaliteitstoeslagen moet uitbetalen, draagt zij het verschil af

aan het COKZ, dat dit bedrag weer verdeelt over de melkfabrieken die een hoger bedrag aan toeslagen dienen te betalen dan het bedrag aan kortingen dat zij hebben ingehouden.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 20 Kuipers is een in Nederland gevestigde melkveehouder. Bij brieven van 24 en 28 juli 1995 en 8 en 15 augustus 1995 deelde melkfabriek De Kievit hem mee, dat in enkele van zijn melkleveranties een melkvreemde bacteriegroeiremmende stof was aangetoond en dat zij derhalve krachtens artikel 12 van de Landbouwkwaliteitsverordening een korting van 0,50 NLG per kg zou toepassen op de voor deze leveringen te betalen prijs.
- 21 Nadat het door hem tegen dit besluit gemaakte bezwaar door de bevoegde instanties van het COKZ was afgewezen, heeft Kuipers beroep ingesteld bij de Arrondissementsrechtbank te Groningen. Deze rechterlijke instantie heeft zich bij uitspraak van 20 april 1999 onbevoegd verklaard kennis te nemen van het geschil.
- 22 Laatstgenoemde uitspraak is vernietigd door de Raad van State, die bij uitspraak van 16 mei 2000 ook de besluiten van het COKZ heeft vernietigd en bepaald dat het oorspronkelijke bezwaarschrift van Kuipers diende te worden behandeld door het Productschap, het enige orgaan dat bevoegd was daarvan kennis te nemen.
- 23 In voornoemde uitspraak heeft de Raad van State onder meer gepreciseerd, dat „[i]n de Landbouwkwaliteitsverordening 1994 [...] een zuivelfabriek weliswaar in artikel 12 de taak [is] toebedeeld om [...] een korting in te houden over de totale hoeveelheid door een melkveehouder in een bepaalde periode geleverde boerderij-

melk, en in artikel 11 [...] haar eveneens [is] opgedragen een kwaliteitstoelage uit te betalen, maar [dat] de beslissingen omtrent deze uitbetaling en inhouding [...] blijkens het systeem van deze verordening [moeten] worden toegerekend aan het Productschap [...]. De verordening is vastgesteld door het bestuur van het Productschap en de daarin neergelegde verplichtingen zijn aan een zuivelfabriek opgelegd door dit bestuur. Uit artikel 12 volgt dat de voorzitter van het Productschap de in te houden korting bepaalt. Het stelsel met normen en op te leggen kortingen is ook door de voorzitter vastgesteld. Een zuivelfabriek verleent slechts, als contractspartij op de zuivelmarkt, financieeladministratieve bijstand. Zij heeft niet de publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie (de rechten en/of verplichtingen) van andere rechtssubjecten.”

- 24 Bij besluit van 20 december 2000 heeft het Productschap het bezwaarschrift van Kuipers ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft Kuipers beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.
- 25 Deze rechterlijke instantie is om te beginnen van oordeel, dat de door melkfabriek De Kievit ingehouden kortingen op de aan Kuipers verschuldigde bedragen moeten worden toegerekend aan het Productschap.
- 26 Voorts acht zij de Nederlandse regeling inzake uitbetaling naar kwaliteit van rauwe melk noch in strijd met verordening (EEG) nr. 2377/90 van de Raad van 26 juni 1990 houdende een communautaire procedure tot vaststelling van maximumwaarden voor residuen van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik in levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 224, blz. 1), noch met richtlijn 92/46/EEG van de Raad van 16 juni 1992 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van rauwe melk, warmtebehandelde melk en producten op basis van melk (PB L 268, blz. 1) of met richtlijn 92/47/EEG van de Raad van 16 juni 1992 houdende vaststelling van de voorschriften voor het toestaan van tijdelijke en beperkte afwijkingen op de specifieke communautaire gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van melk en producten op basis van melk (PB L 268, blz. 33). Deze gemeenschapshandelingen sluiten namelijk niet uit, dat rauwe melk die aan de daarin gestelde normen voldoet, met het oog op de uitbetaling aan de producent wordt onderscheiden naar kwaliteit.

- 27 Tot slot acht de verwijzende rechter de nationale regeling evenmin in strijd met verordening nr. 1411/71. Artikel 5 van die verordening schrijft de lidstaten immers voor, een stelsel van naar kwaliteit gedifferentieerde betaling toe te passen voor melk die wordt gebruikt voor de bereiding van consumptiemelk. De tekst en de strekking van deze bepaling bieden geen enkele steun voor het standpunt dat het doel van de verordening, namelijk het aanbieden van consumptieproducten van hoogwaardige kwaliteit, niet ook kan worden nagestreefd door nationale stelsels van naar kwaliteit gedifferentieerde betaling voor melk die wordt gebruikt voor de bereiding van andere zuivelproducten.
- 28 Het College van Beroep voor het bedrijfsleven betwijfelt echter of een dergelijke nationale regeling verenigbaar is met verordening nr. 804/68. Enerzijds zou de nationale regeling namelijk van invloed kunnen zijn op het bij deze verordening ingevoerde stelsel van gemeenschappelijke prijzen, en anderzijds zou zij een bij artikel 24, lid 2, van verordening nr. 804/68 verboden gestelde verevening van de prijzen van zuivelproducten kunnen vormen of een bij artikel 24, lid 1, verboden steun waarvan het bedrag wordt vastgesteld in verhouding tot de prijs of de hoeveelheid van de geleverde melk.
- 29 Verder vraagt het zich af, of de bij voornoemde nationale regeling ingevoerde toeslagen een steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het Verdrag vormen en of deze regeling dus aan de Commissie had moeten worden meegedeeld overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag.
- 30 In deze omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is een nationaal stelsel van kwaliteitskortingen en -toeslagen op rauwe, aan de melkfabriek geleverde melk, als in geding, verenigbaar met verordening (EEG)

nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten en in het bijzonder met het verbod van ‚verevening van de prijzen’ in zijn artikel 24, lid 2 [...]

- 2) Is een nationaal stelsel van kwaliteitstoelagen op rauwe, aan de melkfabriek geleverde melk, als in geding, verenigbaar met het verbod van steun in artikel 24, lid 1, van verordening (EEG) nr. 804/68?

- 3) Indien vraag 2 bevestigend wordt beantwoord, is zodanig nationaal stelsel te beschouwen als steunmaatregel waarvan de invoering ingevolge artikel 93, lid 3, EG-Verdrag [...] voorafgaand aan de Commissie moet worden medegedeeld?”

De volgorde van behandeling van de vragen

- 31 Blijkens de prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter het in het hoofdgeding centraal staande nationale stelsel aan verschillende bepalingen van gemeenschapsrecht te zien getoetst.

- 32 Zoals het Hof echter reeds heeft beslist, behoren geschillen die een onder een gemeenschappelijke marktordering vallende landbouwsector betreffen, eerst vanuit dat oogpunt te worden onderzocht, zulks vanwege de voorrang die artikel 38, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 32, lid 2, EG) aan de in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid vastgestelde specifieke bepalingen toekent boven de algemene verdragsbepalingen betreffende de instelling van de gemeenschappelijke markt (arrest van 26 juni 1979, *Mc Carren*, 177/78, *Jurispr.* blz. 2161, punt 9).

- 33 Toegepast op het onderhavige geval betekent dit, dat eerst de eerste en de tweede vraag moeten worden onderzocht, die het bij verordening nr. 804/68 ingevoerde stelsel van gemeenschappelijke prijzen en artikel 24, leden 1 en 2, daarvan betreffen — regelingen die bestanddeel zijn van de gemeenschappelijke marktordening die bij deze verordening is ingesteld (zie, naar analogie, arrest *Mc Carren*, reeds aangehaald, punt 10).
- 34 Deze wijze van benadering van de vragen lijkt ook nog om een andere reden juist. Krachtens artikel 42 EG-Verdrag (thans artikel 36 EG) zijn de bepalingen van titel VI, hoofdstuk 1, over regels betreffende de mededinging, slechts in zoverre van toepassing op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten, als door de Raad zal worden bepaald binnen het raam van de voor de ordening van de landbouwmarkten vastgestelde bepalingen. Artikel 23 van verordening nr. 804/68 bepaalt in dit verband, dat de artikelen 92 tot en met 94 EG-Verdrag (thans artikel 89 EG), behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening, van toepassing zijn op de productie van en de handel in de onder deze verordening vallende producten. Uit dit artikel vloeit voort, dat de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag weliswaar ten volle toepassing vinden op de sector melk en zuivelproducten, maar dat deze toepassing ondergeschikt blijft aan de bepalingen inzake de bij de verordening ingestelde gemeenschappelijke marktordening. Met andere woorden, het beroep van een lidstaat op het bepaalde in de voornoemde artikelen 92 tot en met 94, betreffende steunmaatregelen, kan geen voorrang hebben boven de bepalingen van de verordening houdende ordening van deze marktsector (zie, naar analogie, arrest *Mc Carren*, reeds aangehaald, punt 11).
- 35 Hieruit volgt dat de eventuele noodzaak om de derde vraag te behandelen — die ertoe strekt het in het hoofdgeding centraal staande stelsel te toetsen aan de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag — afhangt van het antwoord op de eerste twee vragen van de verwijzende rechter.

De eerste vraag

- 36 Zoals in het bijzonder uit de motivering van de verwijzingsuitspraak blijkt, komt de eerste vraag er enerzijds op neer, of de bij verordening nr. 804/68 ingevoerde

gemeenschappelijke prijsregeling zich verzet tegen een nationaal stelsel zoals beschreven in de punten 8 tot en met 19 van dit arrest (hierna: „litigieuze nationale stelsel”), inhoudend dat melkfabrieken afhankelijk van de kwaliteit van de aan hen geleverde rauwe melk kortingen opleggen en toeslagen betalen op de aan de melkveehouder te betalen melkprijs, en anderzijds of artikel 24, lid 2, van deze verordening aldus moet worden uitgelegd dat een dergelijk nationaal stelsel een bij deze bepaling verboden maatregel is die „een verevening van de prijzen van de in artikel 1 [van de verordening] bedoelde producten” mogelijk maakt.

Het eerste onderdeel van de eerste vraag

- 37 Met betrekking tot het eerste onderdeel van de eerste vraag, dat betrekking heeft op de draagwijdte van de bij verordening nr. 804/68 ingevoerde gemeenschappelijke prijsregeling, is het om te beginnen vaste rechtspraak, zoals de advocaat-generaal in punt 32 van haar conclusie heeft opgemerkt, dat wanneer op een bepaald gebied een gemeenschappelijke marktordening tot stand is gebracht, de lidstaten zich dienen te onthouden van elke maatregel die daarvan afwijkt of er inbreuk op maakt. Met een gemeenschappelijke marktordening zijn ook onverenigbaar bepalingen die de doeltreffende werking daarvan belemmeren, ook wanneer de gemeenschappelijke marktordening geen uitputtende regeling voor het betrokken gebied bevat (zie onder meer arrest van 19 maart 1998, *Compassion in World Farming*, C-1/96, Jurispr. blz. I-1251, punt 41 en aangehaalde rechtspraak).
- 38 Met hun betoog dat de voorschriften van het litigieuze nationale stelsel uitsluitend tot doel hebben, melkveehouders aan te moedigen slechts melk van goede kwaliteit te leveren, zodat de afzet daarvan wordt bevorderd, beroepen de Nederlandse regering en het Productschap zich echter op de, eveneens vaste, rechtspraak van het Hof, dat de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten krachtens artikel 40 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34 EG) niet tot gevolg heeft dat de landbouwproducenten worden onttrokken aan

iedere nationale regeling die andere doeleinden nastreeft dan de gemeenschappelijke ordening, doch die, door haar invloed op de productievoorwaarden, gevolgen kan hebben voor de omvang of de kosten van de nationale productie en dus voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt in de betrokken sector (zie arresten van 1 april 1982, Holdijk e.a., 141/81–143/81, Jurispr. blz. 1299, punt 12; 6 oktober 1987, Nertsvoederfabriek Nederland, 118/86, Jurispr. blz. 3883, punt 12, en 18 december 1997, Annibaldi, C-309/96, Jurispr. blz. I-7493, punt 20).

39 De Nederlandse regering en het Productschap stellen meer concreet, dat het Hof met betrekking tot nationale maatregelen op het gebied van de kwaliteit van kaasproducten, waaronder een verbod op de bereiding van andere kwaliteiten dan in de nationale regeling zijn voorzien, heeft aanvaard dat de lidstaten bij gebreke van communautaire voorschriften omtrent de kwaliteit van kaasproducten de bevoegdheid hebben behouden om de op hun grondgebied gevestigde kaasproducenten dergelijke voorschriften op te leggen (arrest van 7 februari 1984, Jongeneel Kaas e.a., 237/82, Jurispr. blz. 483, punten 12-14).

40 De Nederlandse regering en het Productschap herinneren er bovendien aan, dat de richtprijs genoemd in artikel 3 van verordening nr. 804/68 een beleidsdoelstelling op gemeenschapsniveau is en de producenten van elke lidstaat niet garandeert dat zij allen een inkomen in overeenstemming met deze richtprijs zullen hebben (arrest van 9 september 2003, Milk Marque en National Farmers' Union, C-137/00, Jurispr. blz. I-7975, punt 88).

41 Deze door de Nederlandse regering en het Productschap aangehaalde beginselen uit de rechtspraak doen echter niet af aan het feit dat een van de belangrijkste doelstellingen van de bij verordening nr. 804/68 ingestelde gemeenschappelijke marktordering in de sector melk en zuivelproducten erin bestaat, melkproducenten een op de richtprijs afgestemde prijs voor dat product te garanderen, en dat de bij de verordening ingestelde mechanismen om dat doel te bereiken — waaronder met

name een stelsel van interventieprijsen voor bepaalde afgeleide producten, zoals voorzien in artikel 5 van de verordening, alsook invoerheffingen en uitvoerrestituties — aan het exclusieve toezicht van de Gemeenschap onderworpen blijven (zie in die zin arrest van 6 november 1979, Toffoli e.a., 10/79, Jurispr. blz. 3301, punt 11).

- 42 De door de Nederlandse regering en het Productschap genoemde beginselen uit de rechtspraak laten tevens onverlet, dat de lidstaten op de onder een gemeenschappelijke marktordening vallende gebieden, en met name indien die ordening op een gemeenschappelijke prijsregeling berust, niet meer door middel van eenzijdig vastgestelde nationale bepalingen kunnen ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme wanneer de prijzen, in dezelfde productiefase, door de gemeenschappelijke ordening worden geregeld (arrest Toffoli e.a., reeds aangehaald, punt 12; arresten van 7 februari 1984, Commissie/Italië, 166/82, Jurispr. blz. 459, punt 5; 21 juni 1988, Commissie/Griekenland, 127/87, Jurispr. blz. 3333, punt 8, en arrest Milk Marque en National Farmers' Union, reeds aangehaald, punt 63).
- 43 De Nederlandse regering en het Productschap stellen terecht dat het Hof heeft geoordeeld dat als maatregelen die ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme van onder een gemeenschappelijke marktordening vallende producten — in de zin van de in het voorgaande punt aangehaalde rechtspraak — niet kunnen worden aangemerkt nationale maatregelen die een mededingingsverstoring, ontstaan ten gevolge van het misbruik van de sterke positie van een landbouwcoöperatie op de nationale markt, beogen op te heffen door de macht van deze coöperatie op deze markt en haar vermogen om de prijs van de melk van de bij haar aangesloten producenten boven concurrerend geachte niveaus te doen stijgen, te beperken. Dergelijke maatregelen laten namelijk als zodanig de prijsvorming onverlet, maar strekken tot handhaving van de goede werking van de prijsmechanismen om prijsniveaus te bereiken die zowel het belang van de producenten als dat van de consumenten dienen (arrest Milk Marque en National Farmers' Union, reeds aangehaald, punten 64, 84 en 86).
- 44 In tegenstelling echter tot de maatregelen die in het arrest Milk Marque en National Farmers' Union in geding waren, of tot het in het arrest Jongeneel Kaas e.a. centraal

staande verbod om kazen te produceren die niet aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoen, grijpt het litigieuze nationale stelsel echter wel degelijk in het mechanisme van de vorming van de prijzen die door de gemeenschappelijke marktordening worden beheerst, in, los van het doel dat ermee zou worden of daadwerkelijk wordt nagestreefd. Dit stelsel verplicht namelijk elke melkfabriek om een korting op de normaliter aan de melkveehouder verschuldigde prijs toe te passen wanneer de geleverde melk niet aan bepaalde kwaliteitscriteria blijkt te voldoen, dan wel om hem per 100 kg geleverde melk een toeslag op de normaliter verschuldigde prijs te betalen wanneer de melk wél aan bepaalde criteria voldoet, welke toeslag wordt gefinancierd uit de totale kortingen die door de Nederlandse melkfabrieken wegens levering van melk van minderwaardige kwaliteit zijn ingehouden.

45 Dit stelsel heeft dus tot gevolg dat bepaalde factoren die een rol spelen bij de definitieve vaststelling van de door de melkfabriek aan elke melkveehouder voor melkleveranties te betalen prijs, tevoren worden vastgelegd.

46 Zoals het Hof bovendien reeds heeft uitgemaakt, hebben de mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten voornamelijk tot doel, in het productie- en groothandelsstadium tot een prijspeil te komen dat rekening houdt met zowel de belangen van de gehele communautaire productie in de betrokken sector als met die van de verbruikers, en dat de bevoorrading verzekert zonder overproductie aan te moedigen (zie arrest van 10 maart 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a., 36/80 en 71/80, Jurispr. blz. 735, punt 20, en arrest Milk Marque en National Farmers' Union, reeds aangehaald, punt 85).

47 De betaling van toeslagen, als voorzien in het litigieuze nationale stelsel, aan alle melkveehouders die melk van normale kwaliteit in Nederland hebben geleverd, kan evenwel met name afbreuk doen aan deze doelstellingen doordat aan hen een voordeel wordt toegekend. In dit verband moet er overigens aan worden herinnerd,

dat de in artikel 3 van verordening nr. 804/68 bedoelde richtprijs wordt vastgesteld aan de hand van genormaliseerde melk die voor de gehele Gemeenschap representatief wordt geacht (arrest van 9 juli 1985, Bozzetti, 179/84, Jurispr. blz. 2301, punt 33).

- 48 Zoals de Commissie terecht betoogt, verstoort het litigieuze nationale stelsel bovendien in zoverre het prijsmechanisme, dat het voor melk die niet aan bepaalde criteria voldoet en die dus minder geschikt voor latere behandeling en van minder nut voor de melkfabrieken kan zijn, in een korting van de prijs voorziet die echter niet aan deze fabrieken ten goede komt maar aan de melkveehouders die melk van normale kwaliteit hebben geleverd, waardoor dus de melkfabrieken de extra kosten moeten dragen die de minderwaardige kwaliteit van de aangekochte melk meebrengt.
- 49 Voorts wijst het Hof erop dat de werking van een gemeenschappelijke marktordening, en met name de prijsvorming op productieniveau, in beginsel behoort te worden geregeld door algemene communautaire bepalingen zoals die in de algemene regeling zijn neergelegd en jaarlijks worden aangepast, zodat bijzondere ingrepen in die werking strikt beperkt zijn tot de uitdrukkelijk voorziene gevallen (arrest van 25 mei 1977, Cucchi, 77/76, Jurispr. blz. 987, punt 31).
- 50 Weliswaar bepaalt artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1411/71 dat melk die door melkverwerkende bedrijven wordt gebruikt voor de bereiding van consumptiemelk aan een stelsel van naar kwaliteit gedifferentieerde betaling moet worden onderworpen, doch de toepassing van deze bepaling hing volgens lid 3 van hetzelfde artikel af van de latere vaststelling van algemene voorschriften door de Raad. Dergelijke voorschriften zijn echter, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, door de Raad nimmer vastgesteld.

51 Stellig kan uit artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1411/71 de wil van de gemeenschapswetgever worden afgeleid om een dergelijk prijsstelsel in te voeren voor melk die wordt gebruikt voor de bereiding van consumptiemelk, hetgeen blijkens de derde overweging van de considerans van dezelfde verordening een belangrijk basisvoedingsmiddel is, aan de kwaliteit waarvan bijzondere eisen worden gesteld.

52 Nu de in artikel 5, lid 3, van voornoemde verordening bedoelde communautaire uitvoeringsbepalingen echter ontbreken, kon dit stelsel, dat in tegenstelling tot het litigieuze nationale stelsel bovendien slechts zou hebben gegolden voor melk bestemd voor de bereiding van consumptiemelk en niet voor andere zuivelproducten, niet worden toegepast.

53 Uit het voorgaande volgt dat, zoals de Commissie en Kuipers terecht hebben gesteld, het eerste onderdeel van de eerste vraag aldus moet worden beantwoord dat de gemeenschappelijke prijsregeling die ten grondslag ligt aan de bij verordening nr. 804/68 ingestelde gemeenschappelijke marktordening in de sector melk en zuivelproducten, zich ertegen verzet dat de lidstaten eenzijdig bepalingen vaststellen die ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme wanneer de prijzen, in dezelfde productiefase, door de gemeenschappelijke ordening worden geregeld. Dit is het geval ten aanzien van een stelsel zoals van het hoofdgeding dat, ongeacht de beweerde of aantoonbare doelstelling ervan, een mechanisme invoert, inhoudend dat:

— melkfabrieken een korting op de prijs van de hun geleverde melk moeten toepassen wanneer de melk niet aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoet, en

— de bedragen die aldus in een bepaalde periode door alle melkfabrieken zijn ingehouden, na totalisatie en eventuele onderlinge verrekening tussen de

melkfabrieken, in de vorm van door elke melkfabriek uitgekeerde toeslagen ten belope van een gelijk bedrag per 100 kg melk die haar gedurende die periode is geleverd, worden verdeeld onder uitsluitend die melkveehouders die melk hebben geleverd die wél aan voornoemde kwaliteitscriteria voldoet.

Het tweede onderdeel van de eerste vraag

- 54 Aangezien uit het antwoord op het eerste onderdeel van de eerste vraag blijkt dat het bij verordening nr. 804/68 ingevoerde prijsstelsel zich verzet tegen de invoering van een nationaal stelsel als dat van het hoofdgeding, hoeft niet te worden onderzocht of ook artikel 24, lid 2, van deze verordening zich tegen een dergelijk stelsel verzet, zodat het tweede onderdeel van de eerste vraag buiten beschouwing kan blijven.

De tweede vraag

- 55 De tweede vraag van de verwijzende rechter komt erop neer, of artikel 24, lid 1, van verordening nr. 804/68, dat steun verbiedt waarvan het bedrag wordt vastgesteld in verhouding tot de prijs of de hoeveelheid van de in artikel 1 van deze verordening bedoelde producten, zich verzet tegen de invoering van een nationaal stelsel als in het hoofdgeding aan de orde is, dat voorziet in de betaling van toeslagen aan bepaalde melkveehouders.

- 56 Uit het antwoord op het eerste onderdeel van de eerste vraag vloeit voort, dat het bij voornoemde verordening ingevoerde prijsstelsel zich verzet tegen de invoering van een dergelijk nationaal stelsel. In deze omstandigheden hoeft de tweede vraag evenmin te worden beantwoord.

De derde vraag

- 57 Met zijn derde vraag wil de verwijzende rechter weten, of de artikelen 92 en 93, lid 3, van het Verdrag aldus moeten worden uitgelegd dat toeslagen die aan melkvee-houders worden betaald onder de voorwaarden van het litigieuze nationale stelsel, staatssteun in de zin van eerstgenoemde bepaling vormen, die dus overeenkomstig laatstgenoemde bepaling bij de Commissie moet worden aangemeld.
- 58 Gelet op de overwegingen in de punten 31 tot en met 35 van dit arrest en het antwoord op het eerste onderdeel van de eerste vraag, volstaat de opmerking dat een beroep op de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag de eisen die voor de lidstaten voortvloeien uit de naleving van de regels betreffende de gemeenschap-pelijke marktordening in de sector melk en zuivelproducten, onverlet laat. De derde vraag hoeft derhalve niet te worden beantwoord.

Kosten

- 59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

De gemeenschappelijke prijsregeling die ten grondslag ligt aan de gemeenschappelijke marktordening in de sector melk en zuivelproducten, zoals ingesteld bij verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1538/95 van de Raad van 29 juni 1995, verzet zich ertegen dat de lidstaten eenzijdig bepalingen vaststellen die ingrijpen in het prijsvormingsmechanisme wanneer de prijzen, in dezelfde productiefase, door de gemeenschappelijke ordening worden geregeld. Dit is het geval ten aanzien van een stelsel als van het hoofdgeding dat, ongeacht de beweerde of aantoonbare doelstelling ervan, een mechanisme invoert, inhoudend dat:

- melkfabrieken een korting op de prijs van de hun geleverde melk moeten toepassen wanneer de melk niet aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoet, en

- de bedragen die aldus in een bepaalde periode door alle melkfabrieken zijn ingehouden, na totalisatie en eventuele onderlinge verrekening tussen de melkfabrieken, in de vorm van door elke melkfabriek uitgekeerde toeslagen ten belope van een gelijk bedrag per 100 kg melk die haar gedurende die periode is geleverd, worden verdeeld onder uitsluitend die melkveehouders die melk hebben geleverd die wél aan voornoemde kwaliteitscriteria voldoet.

ondertekeningen