

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

6. marts 2003 *

I sag C-14/01,

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Hannover (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG

mod

Bezirksregierung Hannover,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 2799/1999 af 17. december 1999 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1255/1999 for så vidt angår ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver bestemt til foderbrug og salg af sådant skummetmælkspulver (EFT L 340, s. 3),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne V. Skouris (refererende dommer), F. Macken, N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG ved Rechtsanwälte U. Schrömbges og L. Harings
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Braun og M. Niejahr, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 21. marts 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. juni 2002,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 6. december 2000, indgået til Domstolen den 12. januar 2001, har Verwaltungsgericht Hannover i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 2799/1999 af 17. december 1999 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1255/1999 for så vidt angår ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver bestemt til foderbrug og salg af sådant skummetmælkspulver (EFT L 340, s. 3).
- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG (herefter »Niemann«) og Bezirksregierung Hannover vedrørende en ansøgning fra Niemann om ydelse af støtte til skummetmælk bestemt til foderbrug.

De relevante retsregler

- 3 Artikel 34, stk. 1, EF bestemmer:

»Med henblik på at nå de i artikel 33 nævnte mål oprettes en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer.

Alt efter varernes art skal denne markedsordning antage en af nedennævnte former:

- a) fælles konkurrenceregler
- b) en tvungen samordning af de forskellige nationale markedsordninger
- c) en europæisk markedsordning.«

4 Artikel 34, stk. 2, EF har følgende ordlyd:

»Den fælles ordning under en af de i stk. 1 nævnte former kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 33 fastsatte mål, især prisregulering, støtte til såvel produktion som afsætning af de forskellige varer, oplagrings- og udligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel.

Den fælles ordning skal begrænses til at forfølge de i artikel 33 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.

[...]«

- 5 Artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), som senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1587/96 af 30. juli 1996 (EFT L 206, s. 21, herefter »forordning nr. 804/68«), bestemmer:

»1. Der ydes støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, der anvendes til foder, såfremt disse produkter opfylder bestemte betingelser. Kærnemælk og kærnemælkspulver ligestilles med skummetmælk og skummetmælkspulver i henhold til denne artikel.

2. Rådet fastsætter på forslag af Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, de almindelige regler for ydelse af den i denne artikel nævnte støtte og særlig betingelserne for anvendelsen af denne støtte.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel og navnlig støttebeløbenes størrelse fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 30.«

- 6 På grundlag af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 804/68 har Rådet efterfølgende udstedt forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250).

7 Kommissionen har for at fastsætte gennemførelsesbestemmelser til de nævnte generelle regler udstedt tre forskellige forordninger, herunder Kommissionens forordning (EØF) nr. 1105/68 af 27. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser ved ydelse af støtte for skummetmælk til foderbrug (EFT 1968 II, s. 375), som senest ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1802/95 af 25. juli 1995 om tilpasning og ændring af de forordninger om mælk og mejeriprodukter, ved hvilke der før den 1. februar 1995 blev fastsat visse priser og beløb, hvis værdi i ecu er blevet tilpasset som følge af afskaffelsen af justeringsfaktoren for landbrugsomregningskurserne (EFT L 174, s. 27, herefter »forordning nr. 1105/68«). Denne forordning præciserede betingelserne for ydelse af støtte for flydende skummetmælk til foderbrug.

8 Med virkning fra den 1. januar 2000 er forordning nr. 804/68 blevet erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1255/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 160, s. 48). Forordning nr. 1255/1999 har ligeledes ophævet forordning nr. 986/68.

9 Artikel 10 i forordning nr. 1255/1999 bestemmer:

»Efter proceduren i artikel 42:

a) vedtages gennemførelsesbestemmelserne til dette kapitel, navnlig bestemmelserne for fastsættelse af markedspriserne for smør

b) fastsættes støttebeløbene for privat oplagring i henhold til dette kapitel

- c) vedtages de øvrige beslutninger om foranstaltninger, som Kommissionen kan træffe i henhold til dette kapitel.«

10 Artikel 11 i forordning nr. 1255/1999 har følgende ordlyd:

»1. Der ydes støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, som anvendes til foder, hvis disse produkter opfylder bestemte betingelser.

Kærnemælk og kærnemælkspulver sidestilles med skummetmælk og skummetmælkspulver i henhold til denne artikel.

2. Støttebeløbene fastsættes under hensyntagen til følgende faktorer:

- interventionsprisen for skummetmælkspulver
- udviklingen i forsyningssituationen for skummetmælk og skummetmælkspulver og udviklingen i anvendelsen heraf til foder
- udviklingen i priserne for kalve

- udviklingen i markedspriserne for konkurrerende proteiner i forhold til markedspriserne for skummetmælkspulver.«

11 Artikel 15 i forordning nr. 1255/1999 bestemmer:

»Følgende vedtages efter proceduren i artikel 42:

- a) gennemførelsesbestemmelserne til dette kapitel og navnlig betingelserne for ydelse af den støtte, der er omhandlet heri
- b) støttebeløbene i dette kapitel
- c) listen over de produkter, der er omhandlet i artikel 13, litra d), og artikel 14, stk. 1
- d) de øvrige afgørelser og foranstaltninger, som Kommissionen kan træffe i henhold til dette kapitel.«

12 I artikel 42 i forordning nr. 1255/1999 er det fastsat:

»1. Når der henvises til proceduren i denne artikel, indbringer formanden sagen for komitéen, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra en medlemsstats repræsentant.

2. Kommissionens repræsentant forelægger komitéen et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Komitéen afgiver en udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget spørgsmålet haster. Den udtaler sig med det flertal, som er fastsat i traktatens artikel 205, stk. 2, for vedtagelse af de afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Ved afstemninger i komitéen tillægges de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, den vægt, der er fastlagt i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. Kommissionen vedtager foranstaltninger, som straks finder anvendelse. Hvis de ikke er i overensstemmelse med den af komitéen afgivne udtalelse, underrettes Rådet dog straks af Kommissionen om disse foranstaltninger. I så fald kan Kommissionen udsætte gennemførelsen af de foranstaltninger, den har truffet afgørelse om, i et tidsrum på højst en måned regnet fra datoen for denne underretning.

Rådet kan med kvalificeret flertal træffe en anden afgørelse inden for en frist på en måned.«

13 Forordning nr. 2799/1999 er udstedt på grundlag af artikel 10 og 15 i forordning nr. 1255/1999.

14 Forordning nr. 1105/68 er blevet ophævet ved forordning nr. 2799/1999. I denne forbindelse anføres det i 11. betragtning til denne forordning, at »erfaringen har vist, at den støtteordning, der er fastsat ved Kommissionens forordning nr. 1105/68 [...] giver anledning til mange problemer vedrørende anvendelsen og kontrollen med støttemodtagerne. Desuden er de mængder skummetmælk, der omfattes af nævnte foranstaltning, aftaget kraftigt i de senere år, således at denne støtteordnings indvirkning på ligevægten på mælke markedet er blevet ubetydelig. Endvidere sikres der fortsat støtte til markedet for skummetmælk gennem den støtte, der ydes til forarbejdning af skummetmælk til foderblandinger. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at afskaffe den støtteordning, der er fastsat ved forordning [...] nr. 1105/68, og at ophæve nævnte forordning«.

15 I artikel 8 i forordning nr. 2799/1999 er det fastsat:

»Støtten er betinget af, at skummetælken og skummetælkspulveret opfylder følgende betingelser:

a) Produktet skal i en virksomhed, der er godkendt i overensstemmelse med artikel 9,

i) i uforarbejdet stand eller efter forudgående tilsætning til en blanding anvendes til fremstilling af foderblandinger

eller

ii) i uforarbejdet stand anvendes til fremstilling af denatureret skummetmælkspulver.

- b) Produktet må ikke være omfattet af en støtte eller en prisnedsættelse under andre EF-foranstaltninger.«

16 Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2799/1999 bestemmer:

»En virksomhed, som fremstiller blandinger, foderblandinger eller denatureret skummetmælkspulver, skal være godkendt hertil af den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område fremstillingen finder sted.«

17 I overensstemmelse med artikel 38, stk. 1, trådte forordning nr. 2799/1999 i kraft den 1. januar 2000.

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18 Niemann indgav den 8. januar 2000 en ansøgning til Bezirksregierung Hannover om støtte vedrørende en mængde flydende skummetmælk for januar 2000.

19 Bezirksregierung Hannover afslog ansøgningen ved afgørelse af 13. januar 2000 under henvisning til, at efter vedtagelsen af forordning nr. 2799/1999 var retsgrundlaget for den støtte, der var ansøgt om, bortfaldet pr. 31. december 1999.

- 20 Niemann påklagede afslaget og bestred i denne forbindelse gyldigheden af forordning nr. 2799/1999.
- 21 Bezirksregierung Hannover afviste klagen ved afgørelse af 22. februar 2000 under henvisning særligt til, at myndigheden var bundet af den nye ordning, og at der ikke fandtes anden hjemmel for ydelse af den støtte, der var ansøgt om.
- 22 Herefter anlagde Niemann sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af afslaget på hans klage såvel som af afslaget på den omhandlede støtteansøgning. Til støtte for søgsmålet anfægtede virksomheden gyldigheden af forordning nr. 2799/1999, idet den særligt gjorde gældende, at forordningen dels var udstedt i strid med artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1255/1999, dels er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 23 For at kunne tage stilling til gyldigheden af forordning nr. 2799/1999 er det ifølge den forelæggende ret nødvendigt at fortolke artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1255/1999 med henblik på at få fastslået, om Rådet for Den Europæiske Union har villet opretholde støtten til flydende skummetmælk til foderbrug under alle omstændigheder, eller om Rådet derimod har ønsket at overlade en vis skønsmargin til Kommissionen, der særligt som led heri bl.a. som følge af ændrede markedsvilkår vil kunne afskaffe støtten, når formålet efter Kommissionens opfattelse ikke (eller ikke længere) kan tilgodeses.
- 24 Med hensyn til Niemanns argument, hvorefter forordning nr. 2799/1999 er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, har Bezirksregierung Hannover bemærket, at såfremt anvendelsen af flydende skummetmælk til

foderbrug ikke længere har betydning for fællesskabsmarkedet, og hvis kontrollen hermed indebærer urimelige faktiske og økonomiske vanskeligheder, kan ophævelsen af forordning nr. 1105/68 eventuelt være forenelig med forpligtelsen til ligebehandling.

- 25 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 2799/1999 er udstedt i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, har den forelæggende ret bemærket, at Kommissionen i medfør af artikel 42, stk. 3, første punktum, i Rådets forordning nr. 1255/1999 som udgangspunkt havde ret til at vedtage foranstaltninger, som skulle træde i kraft med omgående virkning. Dette rejser imidlertid spørgsmål om »ægte eller uægte tilbagevirkende gyldighed« af en lov. Efter den forelæggende rets opfattelse er der ganske vist ikke tale om et tilfælde af ægte tilbagevirkende gyldighed, da det — i hvert fald med hensyn til Niemann — alene er den fremtidige afsætning af kærnemælk, der berøres. Men også i tilfælde af såkaldt »uægte« tilbagevirkende gyldighed kan en nyregulering kollidere med forfatningsretligt beskyttede rettigheder, der igen har betydning for fremtiden. Ifølge den forelæggende ret skal der, for at løse dette problem, foretages en afvejning mellem på den ene side hensynet til almenvellet og på den anden side det tab, som forårsages af lovændringen, i relation til tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 26 Det er under disse omstændigheder, at Verwaltungsgericht Hannover har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er forordning (EF) nr. 2799/1999 med tilhørende bilag i strid med

a) artikel 11, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1255/1999

b) artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF

c) de generelle retsprincipper, der gælder inden for De Europæiske Fællesskaber, samt med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som den udelukker støtte til flydende skummetmælk og kærnemælk til anvendelse som foder uden forudgående forarbejdning til foderblandinger eller skummetmælkspulver, og idet den ikke fastsætter en overgangsfrist, og er forordningen følgelig (delvis) ugyldig?»

Det præjudicielle spørgsmål

27 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål, der består af tre led, nærmere bestemt oplyst, hvorvidt forordning nr. 2799/1999, for så vidt som den ophæver støtte til flydende skummetmælk og kærnemælk bestemt til foderbrug uden forudgående forarbejdning til foderblandinger eller skummetmælkspulver, og den ikke fastsætter en overgangsfrist, er gyldig henset til

— grænserne for Kommissionens gennemførelsesbeføjelser, således som defineret i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1255/1999,

— det princip om forbud mod forskelsbehandling, som er fastsat i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, og

— princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Kommissionens gennemførelsesbeføjelser med hensyn til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1255/1999

Indlæg til Domstolen

- 28 Niemann har gjort gældende, at forordning nr. 2799/1999 er blevet udstedt i strid med artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1255/1999. Ifølge virksomheden giver denne forordnings artikel 15 alene bemyndigelse til Kommissionen til at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne til ordningen for ydelse af støtte til flydende skummetmælk og til skummetmælkspulver bestemt til foderbrug, men ikke til at ophæve støtten til det førstnævnte produkt.
- 29 Fællesskabslovgiver har således med udstedelsen af forordning nr. 1255/1999 taget hensyn til situationen på markedet for mælk og mejeriprodukter på det pågældende tidspunkt. Denne situation var kendetegnet ved, at der var et marked såvel for flydende skummetmælk som for skummetmælkspulver bestemt til foderbrug.
- 30 Niemann har i denne forbindelse gjort gældende, at hvis Rådet med den nye fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter havde villet ændre den bestående situation, skulle dette have været udtrykt klart. Imidlertid handlede Rådet ikke på denne måde, men fandt, at det var nødvendigt at yde støtte såvel til flydende skummetmælk som til skummetmælkspulver bestemt til foderbrug.

- 31 Niemann har henvist til, at ifølge Domstolens praksis (dom af 11.11.1999, sag C-48/98, Söhl & Söhlke, Sml. I, s. 7877, præmis 36) skal grænserne for Kommissionens beføjelser fastlægges under hensyn til det primære formål med den omhandlede fælles markedsordning, som bemyndiger Kommissionen til at udstede gennemførelsesbestemmelser. Når den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter har til formål at støtte markederne i både sektoren for flydende mælk og sektoren for mælkepulver, har Kommissionen ifølge virksomheden ikke kompetence til at ændre anvendelsesområdet for denne markedsordning og på denne måde ensidigt ændre Rådets grundbeslutning.
- 32 Kommissionen har heroverfor anført, at med udstedelsen af forordning nr. 2799/1999 fastsatte den gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 1255/1999, idet den holdt sig inden for grænserne af de beføjelser, den havde i henhold til denne forordning. Kommissionen har henvist til, at begrebet gennemførelsesbeføjelser, som Rådet kan tildele den i medfør af artikel 202 EF, skal fortolkes vidt (dom af 30.10.1975, sag 23/75, Rey Soda m.fl., Sml. s. 1279, præmis 10-14, og af 19.11.1998, sag C-159/96, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 7379, præmis 40).
- 33 Det er således alene de væsentlige dele af det område, som skal reguleres, der hører under Rådets enekompetence (dom af 17.12.1970, sag 25/70, Köster, Sml. 1970, s. 259, org.ref.: Rec. s. 1161, præmis 6). Desuden er det alene de bestemmelser, som har til formål at omsætte hovedprincipperne i fællesskabspolitikken i praktiske foranstaltninger, der vil blive betegnet som væsentlige (dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 37).
- 34 I betragtning af, at ordlyden af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1255/1999 ikke på nogen måde tyder på, at Rådet ubetinget ville fortsætte med at yde støtte til direkte anvendelse af flydende skummetmælk til foder, stod det ifølge Kommis-

sionen den frit for at vælge en løsning, hvorefter der ydes støtte til skummetmælk til foderbrug under forudsætning af, at der er tale om mælkepulver, eller at skummetmælken indgår i foderblandinger.

Domstolens besvarelse

- 35 Det bemærkes, at ifølge artikel 211, fjerde led, EF skal Kommissionen for at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af Rådet udfærdigede forskrifter.
- 36 For så vidt angår den foreliggende sag bemærkes, som det klart fremgår af artikel 11, sammenholdt med artikel 15 og artikel 42, stk. 3, første punktum, i forordning nr. 1255/1999, at denne forordning dels bestemmer, at der ydes støtte til flydende skummetmælk og skummetmælkspulver, hvis disse produkter opfylder visse betingelser, dels bemyndiger Kommissionen til at fastsætte disse betingelser.
- 37 Det følger heraf, at med henblik på besvarelsen af det første led af det præjudicielle spørgsmål må det undersøges, hvorvidt Kommissionen med vedtagelsen af artikel 8 og 9 i forordning nr. 2799/999, hvori den har fastsat betingelserne for ydelse af støtte til flydende skummetmælk og skummetmælks-pulver bestemt til foderbrug, har handlet inden for grænserne af sine beføjelser, således som disse er defineret i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1255/1999.

- 38 Det bemærkes herved på den ene side, at da det drejer sig om området for den fælles landbrugspolitik, er det kun Kommissionen, der er i stand til stadigt og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkedene og til at handle med den hurtighed, situationen kræver. Ifølge Domstolens faste praksis kan Rådet således se sig foranlediget til på dette område at tildele Kommissionen vide skøns- og handlebeføjelser. Derfor må grænserne for disse beføjelser hovedsagelig bedømmes på grundlag af de væsentlige generelle mål for markedsordningen (jf. i denne forbindelse bl.a. dom af 21.5.1987, forenede sager 133/85-136/85, Rau m.fl., Sml. s. 2289, præmis 31, og af 21.3.1991, sag C-359/89, SAFA, Sml. I, s. 1677, præmis 16).
- 39 På den anden side fremgår det af fast retspraksis, at Fællesskabets institutioner har et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik, idet der tages højde for deres ansvar i henhold til EF-traktaten (jf. bl.a. dom af 16.5.2002, sag C-63/00, Schilling og Nehring, Sml. I, s. 4483, præmis 39). Som følge af dette ansvar skal domstolskontrollen begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med en åbenbar fejl eller magtfordrejning, eller om fællesskabsinstitutionerne åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn (jf. bl.a. dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 80).
- 40 I denne sag har Kommissionen under udøvelsen af den gennemførelsesbeføjelse, den er tillagt ved artikel 11 i forordning nr. 1255/1999, fastsat betingelserne for at opnå støtte til flydende skummetmælk og skummetmælkspulver bestemt til foderbrug. Således følger det af artikel 8 i forordning nr. 2799/1999, at for at opnå støtte skal skummetmælken og skummetmælkspulveret dels anvendes i en virksomhed, der er godkendt i overensstemmelse med sidstnævnte forordnings artikel 9, dels må produktet ikke være omfattet af en støtte eller en prisnedsættelse under andre EF-foranstaltninger. Desuden bestemmer artikel 9 i forordning nr. 2799/1999, at den omhandlede godkendelse alene omfatter virksomheder, som fremstiller blandinger, foderblandinger eller denatureret mælkepulver.

- 41 Det fremgår ganske vist af disse bestemmelser, at flydende skummetmælk efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 2799/1999 kun kan opnå støtte efter forudgående tilsætning til en blanding til fremstilling af foderblandinger, eller hvis den forarbejdes til skummetmælkspulver.
- 42 Ikke desto mindre må det for det første fastslås, at selv om denne betingelse ubestrideligt er restriktiv, står det alligevel fast, at den ikke kan sidestilles med en fuldstændig ophævelse af støtten til flydende skummetmælk bestemt til foderbrug, hvilket ville have været i strid med artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1255/1999. Det marked, der omfatter denne form for skummetmælk, vil således fortsat være berettiget til støtte efter denne bestemmelse i form af støtte til virksomheder, der producerer blandinger til fremstilling af foderblandinger.
- 43 For det andet skal det bemærkes, at Kommissionen har begrundet indførelsen af denne restriktive betingelse, idet den i tredje betragtning til forordning nr. 2799/1999 har understreget, at det skal sikres, at skummetmælk og skummetmælkspulver, hvortil der ydes støtte, faktisk anvendes til foder.
- 44 For det tredje har Kommissionen i 11. betragtning til den omhandlede forordning præciseret, at erfaringen har vist, at den støtteordning, der er fastsat ved forordning nr. 1105/68, har givet anledning til mange problemer vedrørende anvendelsen og kontrollen med støttemodtagerne, og at de mængder skummetmælk, der omfattes af nævnte foranstaltning, er aftaget kraftigt i løbet af de senere år, således at denne støtteordnings indvirkning på ligevægten på mælkemarkedet er blevet ubetydelig.

- 45 Ud fra de foregående bemærkninger findes Kommissionen ikke at have begået nogen åbenbar fejl eller magtfordrejning eller have overskredet grænserne for sit skøn ved at gøre ydelsen af støtte betinget af, at den flydende skummetmælk bestemt til foderbrug forudgående forarbejdes til foderblandinger eller skummetmælkspulver.
- 46 Kommissionen har således med udstedelsen af forordning nr. 2799/1999 ikke overskredet grænserne for sin gennemførelsesbeføjelse.

Princippet om forbud mod forskelsbehandling

Indlæg til Domstolen

- 47 Niemann har gjort gældende, at forordning nr. 2799/1999 strider mod princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er fastsat i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF. Med henvisning til retspraksis, hvorefter denne bestemmelse kræver, at forhold, der er sammenlignelige, ikke må behandles forskelligt, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet, har Niemann for det første anført, at flydende skummetmælk og skummetmælkspulver er identiske produkter. Skummetmælkspulver fremstilles således ved tørring af flydende skummetmælk, altså ved at dehydrere det. For det andet har Niemann anført, at skummetmælk og skummetmælkspulver er sammenlignelige med hensyn til deres anvendelse og derfor kan erstatte hinanden. Således anvendes begge produkter til fodring af kalve.

- 48 Kommissionen har heroverfor anført, at forordning nr. 2799/1999 ikke indebærer en forbudt forskelsbehandling i henhold til artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF. Den har anført, at producenter af flydende skummetmælk og producenter af skummetmælkspulver ikke befinder sig i en sammenlignelig situation, idet de sidstnævnte forarbejder deres produkter yderligere. Den omstændighed, at de to produkter begge anvendes til foder, og at de således begge bidrager til den ønskede udnyttelse af proteinindholdet i mælken, medfører ikke i sig selv, at de skal behandles på samme måde for så vidt angår ydelse af støtte. Kommissionen har endvidere påberåbt sig de to omhandlede produkters forskellige egenskaber og de hermed forbundne følger. Ifølge Kommissionen kommer disse forskelle til udtryk ved den kontrol, det tilkommer Kommissionen at udføre i forbindelse med gennemførelsen af støtteordningen.

Domstolens besvarelse

- 49 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis er artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, som inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik indeholder et forbud mod forskelsbehandling, alene et specifikt udtryk for det generelle lighedsprincip, som indebærer, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25, af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961, præmis 35, og af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 39).
- 50 I den foreliggende sag kan det ikke bestrides, at flydende skummetmælk og skummetmælkspulver bestemt til foderbrug i princippet er to sammenlignelige produkter.

- 51 Ikke desto mindre er der forskelle på de to produkter, som objektivt kan begrunde, at de behandles forskelligt med hensyn til retten til at opnå støtte. For det første bliver flydende skummetmælk lettere fordærvet end skummetmælkspulver. Som følge heraf kan flydende skummetmælk ikke opbevares lige så længe og på samme måde som skummetmælkspulver.
- 52 For det andet er flydende skummetmælk og skummetmælkspulver ikke underlagt de samme kontrolloforanstaltninger. På grund af, at flydende skummetmælk hurtigere fordærvs, er det nødvendigt at foretage kontrol med relativt korte mellemrum både på mejerierne og hos de landmænd, der anvender denne type foder til deres kalve. Omkostningerne ved denne kontrol er derfor langt højere end ved kontrollen med skummetmælkspulver.
- 53 Som Kommissionen har præciseret i 11. betragtning til forordning nr. 2799/1999, er de mængder skummetmælk, der omfattes af støtteordningen, aftaget kraftigt i løbet af de senere år, således at denne støtteordnings indvirkning på ligevægten på mælke markedet er blevet ubetydelig. Denne udvikling af markedsfors holdene kan begrunde, at ordningens mindst effektive og mest omkostningskrævende foranstaltninger ophæves.
- 54 Det må herefter fastslås, at Kommissionen ikke med udstedelsen af forordning nr. 2799/1999 har handlet i strid med det princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF.

Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

- 55 Niemann har henvist til retspraksis vedrørende princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (dom af 4.7.1973, sag 1/73, Westzucker, Sml. s. 723, af

14.5.1975, sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 533, af 8.6.1977, sag 97/76, Merkur mod Kommissionen, Sml. s. 1063, af 16.5.1979, sag 84/78, Tomadini, Sml. s. 1801, og af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 21) til støtte for, at ophævelsen af støtten til flydende skummetmælk bestemt til foderbrug med virkning fra den 1. januar 2000 ved en forordning udstedt af Kommissionen den 17. december 1999 og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabs Tidende* den 31. december 1999 er i strid med de rettigheder, virksomheden har i henhold til det nævnte princip. Således vil det ikke længere være muligt at opfylde de kontrakter, som er indgået før ændringen, og på dette tidspunkt havde planlægningen for år 2000 længe været afsluttet. En sådan grundlæggende ændring af markedssituationen, som har væsentlige følger for de berørte, må ikke træde i kraft »fra den ene dag til den anden«, men burde have været gennemført efter en tilstrækkelig overgangsperiode.

56 I denne henseende bemærkes, at i henhold til fast retspraksis kan erhvervsdrivende på et område med en fælles markedsordning, hvis formål medfører en vedvarende tilpasning til ændringer i den økonomiske situation, ikke have nogen berettiget forventning om, at de ikke underkastes indskrænkninger, der følger af eventuelle markedspolitiske eller strukturpolitiske bestemmelser. Desuden kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kun påberåbes over for fællesskabsbestemmelser, såfremt Fællesskabet selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning (jf. i denne retning dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20).

57 Det følger ikke af nogle af hovedsagens akter, at de kompetente fællesskabsinstitutioner skulle have skabt en situation, der har givet grundlag for en berettiget forventning hos de omhandlede producenter om, at den støtteordning for flydende skummetmælk bestemt til foderbrug, der var fastsat i forordning nr. 1105/68, ville blive opretholdt.

58 Tværtimod havde Kommissionen oplyst, at den havde til hensigt at ændre den bestående ordning om støtte til skummetmælk bestemt til foderbrug, hvilket

fremgår af Revisionsrettens Særberetning nr. 1/99 af 25. marts 1999 om støtten til anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver til dyrefoder med Kommissionens svar (EFT C 147, s. 1). Kommissionen havde således i sine svar på den førnævnte beretning klart givet udtryk for, at spørgsmålet om, hvorvidt den støtte, der ydes til flydende skummetmælk, skulle opretholdes, ville blive taget op til fornyet overvejelse, idet dette produkts betydning for ligevægten på markedet for mælkeprotein var begrænset, da produktet alene udgør 3% af den totale mængde skummetmælk, der får støtte på det indre marked.

- 59 Desuden fremgår det af sagens akter, at Kommissionen siden august 1999 havde oplyst den tyske landbrugsforening og den tyske kvægavlerforening om, at den påtænkte at vedtage de omhandlede foranstaltninger.
- 60 Kommissionen har således ikke med udstedelsen af forordning nr. 2799/1999 tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 61 Henset til de ovennævnte bemærkninger må det forelagte spørgsmål besvares med, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 2799/1999.

Sagens omkostninger

- 62 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Hannover ved kendelse af 6. december 2000, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 2799/1999 af 17. december 1999 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1255/1999 for så vidt angår ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver bestemt til foderbrug og salg af sådant skummetmælkepulver.

Schintgen

Skouris

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. marts 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling