

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

6. März 2003 \*

In der Rechtssache C-14/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Verwaltungsgericht Hannover (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

**Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG**

gegen

**Bezirksregierung Hannover**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 2799/1999 der Kommission vom 17. Dezember 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates hinsichtlich der Gewährung einer Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke und des Verkaufs dieses Magermilchpulvers (ABl. L 340, S. 3)

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Zweiten Kammer R. Schintgen in Wahrnehmung der Aufgaben des Kammerpräsidenten, des Richters V. Skouris (Berichterstatter), der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie des Richters J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: P. Léger

Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG, vertreten durch die Rechtsanwälte U. Schrömbges und L. Harings,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Braun und M. Niejahr als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG und der Kommission in der Sitzung vom 21. März 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. Juni 2002,

folgendes

## Urteil

- 1 Das Verwaltungsgericht Hannover hat mit Beschluss vom 6. Dezember 2000, beim Gerichtshof eingegangen am 12. Januar 2001, gemäß Artikel 234 EG eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 2799/1999 der Kommission vom 17. Dezember 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates hinsichtlich der Gewährung einer Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke und des Verkaufs dieses Magermilchpulvers (ABl. L 340, S. 3) zur Vorabentscheidung vorgelegt.
  
- 2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG (im Folgenden: Niemann) und der Bezirksregierung Hannover über einen Antrag von Niemann auf Gewährung einer Beihilfe für Magermilch für Futterzwecke.

### Rechtlicher Rahmen

- 3 Artikel 34 Absatz 1 EG sieht vor:

„(1) Um die Ziele des Artikels 33 zu erreichen, wird eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen.

Diese besteht je nach Erzeugnis aus einer der folgenden Organisationsformen:

- a) gemeinsame Wettbewerbsregeln;
- b) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen;
- c) eine europäische Marktordnung.“

4 Artikel 34 Absatz 2 EG bestimmt:

„Die nach Absatz 1 gestaltete gemeinsame Organisation kann alle zur Durchführung des Artikels 33 erforderlichen Maßnahmen einschließen, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr.

Die gemeinsame Organisation hat sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 33 zu beschränken und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen.

...“

- 5 Artikel 10 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), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1587/96 des Rates vom 30. Juli 1996 (ABl. L 206, S. 21), (im Folgenden: Verordnung Nr. 804/68) bestimmte:

„(1) Für Magermilch und Magermilchpulver, die für Futterzwecke verwendet werden und gewisse Bedingungen erfüllen, werden Beihilfen gewährt.

Der Magermilch und dem Magermilchpulver im Sinne dieses Artikels sind Buttermilch und Buttermilchpulver gleichgestellt.

(2) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages die Grundregeln für die Gewährung der in diesem Artikel genannten Beihilfen und insbesondere die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Beihilfen fest.

(3) Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel, insbesondere der Betrag der Beihilfen, werden nach dem Verfahren des Artikels 30 festgelegt.“

- 6 Auf der Grundlage von Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 erließ der Rat sodann die Verordnung (EWG) Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke (ABl. L 169, S. 4).

- 7 Zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen dieser Grundregeln erließ die Kommission drei verschiedene Verordnungen. Zu diesen zählte die Verordnung (EWG) Nr. 1105/68 der Kommission vom 27. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für Magermilch für Futterzwecke (ABl. L 184, S. 24), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1802/95 der Kommission vom 25. Juli 1995 zur Ausgleichung und Änderung bestimmter Preise und Beträge in den vor dem 1. Februar 1995 in Kraft getretenen Verordnungen für Milch und Milcherzeugnisse, deren Wert in Ecu wegen der Abschaffung des Korrekturfaktors der landwirtschaftlichen Umrechnungskurse angepasst wurde (ABl. L 174, S. 27), (im Folgenden: Verordnung Nr. 1105/68). Diese Verordnung legte die Modalitäten der Gewährung von Beihilfen für flüssige Magermilch für Futterzwecke fest.
- 8 Die Verordnung Nr. 804/68 wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2000 durch die Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 160, S. 48) ersetzt. Die Verordnung Nr. 1255/1999 hob auch die Verordnung Nr. 986/68 auf.
- 9 Artikel 10 der Verordnung Nr. 1255/1999 lautet:

„Nach dem Verfahren des Artikels 42 werden

- a) die Durchführungsbestimmungen zu diesem Kapitel, insbesondere hinsichtlich der Festsetzung der Marktpreise für Butter erlassen;
- b) die Beträge der für die private Lagerhaltung gewährten Beihilfe im Sinne dieses Kapitels festgesetzt;

- c) die übrigen Entscheidungen und Maßnahmen festgelegt, die die Kommission im Rahmen dieses Kapitels treffen kann.“

10 Artikel 11 der Verordnung Nr. 1255/1999 bestimmt:

„(1) Für Magermilch und Magermilchpulver, die für Futterzwecke verwendet werden und gewisse Bedingungen erfüllen, werden Beihilfen gewährt.

Der Magermilch und dem Magermilchpulver im Sinne dieses Artikels sind Buttermilch und Buttermilchpulver gleichgestellt.

(2) Bei der Festsetzung der Beihilfebeträge wird Folgendes berücksichtigt:

- der Interventionspreis für Magermilchpulver,
  
- die Entwicklung der Versorgungslage bei Magermilch und Magermilchpulver sowie ihrer Verwendung für Futterzwecke,
  
- die Entwicklung der Kälberpreise,

— die Entwicklung des Marktpreises konkurrierender Eiweißstoffe im Vergleich zu dem für Magermilchpulver.“

11 Artikel 15 der Verordnung Nr. 1255/1999 sieht vor:

„Nach dem Verfahren des Artikels 42 wird Folgendes festgelegt:

- a) die Durchführungsbestimmungen zu diesem Kapitel und insbesondere die Bedingungen für die Gewährung der in diesem Kapitel genannten Beihilfen,
- b) die Beihilfebeträge im Sinne dieses Kapitels,
- c) das Verzeichnis der Erzeugnisse im Sinne des Artikels 13 Buchstabe d) und des Artikels 14 Absatz 1,
- d) die sonstigen Beschlüsse und Maßnahmen, welche die Kommission gemäß diesem Kapitel fassen bzw. erlassen kann.“



12 Artikel 42 der Verordnung Nr. 1255/1999 lautet:

„(1) Wird auf das in diesem Artikel festgelegte Verfahren Bezug genommen, so befasst der Vorsitzende entweder von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats den Ausschuss.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende entsprechend der Dringlichkeit der zu prüfenden Fragen bestimmen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Die Kommission erlässt Maßnahmen, die sofort anwendbar sind. Entsprechen jedoch diese Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so werden sie dem Rat von der Kommission sofort mitgeteilt; in diesem Fall kann die Kommission die Anwendung der von ihr beschlossenen Maßnahmen bis zur Dauer von höchstens einem Monat nach dieser Mitteilung aussetzen.

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit binnen einer Frist von einem Monat anders entscheiden.“

13 Die Verordnung Nr. 2799/1999 wurde auf der Grundlage der Artikel 10 und 15 der Verordnung Nr. 1255/1999 erlassen.

- 14 Die Verordnung Nr. 1105/68 wurde durch die Verordnung Nr. 2799/1999 aufgehoben. Dazu erläutert die elfte Begründungserwägung dieser Verordnung: „Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Beihilferegelung gemäß der Verordnung... Nr. 1105/68... zahlreiche Schwierigkeiten in Bezug auf ihre Durchführung und die Kontrolle der Beihilfeempfänger bereitet. Außerdem sind die Magermilchmengen, für die diese Maßnahme in Anspruch genommen wird, in den letzten Jahren sehr stark zurückgegangen, so dass sich diese Beihilferegelung auf das Gleichgewicht des Milchmarktes nur marginal auswirkt. Im Übrigen bleibt die Stützung des Magermilchmarktes weiterhin durch die Beihilfe für die Verarbeitung von Magermilch zu Mischfutter erhalten. Es ist daher angezeigt, die Beihilfemaßnahme gemäß der Verordnung... Nr. 1105/68 zu streichen und die genannte Verordnung aufzuheben.“

- 15 Artikel 8 der Verordnung Nr. 2799/1999 bestimmt:

„Für Magermilch und Magermilchpulver wird die Beihilfe nur gewährt,

- a) wenn sie in einem gemäß Artikel 9 zugelassenen Betrieb verwendet werden

- i) in unverändertem Zustand oder nach Beifügen in eine Mischung für die Herstellung von Mischfutter

oder

- ii) in unverändertem Zustand für die Herstellung von denaturiertem Magermilchpulver;

- b) wenn für sie keine Beihilfe oder Preissenkung im Rahmen anderer Gemeinschaftsmaßnahmen gewährt wird.“

16 Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2799/1999 sieht vor:

„Ein Betrieb, der Mischfutter oder denaturiertes Magermilchpulver herstellt, muss dazu von der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats, auf dessen Hoheitsgebiet die Herstellung stattfindet, zugelassen sein.“

17 Gemäß ihrem Artikel 38 Absatz 1 trat die Verordnung Nr. 2799/1999 am 1. Januar 2000 in Kraft.

### **Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsfrage**

18 Am 8. Januar 2000 stellte Niemann bei der Bezirksregierung Hannover einen Antrag auf Gewährung einer Beihilfe für eine Menge flüssiger Magermilch für den Monat Januar 2000.

19 Durch Bescheid vom 13. Januar 2000 lehnte die Bezirksregierung Hannover diesen Antrag mit der Begründung ab, dass durch den Erlass der Verordnung Nr. 2799/1999 die Rechtsgrundlage für die Gewährung der beantragten Beihilfe für die Zeit nach dem 31. Dezember 1999 entfallen sei.

- 20 Gegen diesen ablehnenden Bescheid erhob Niemann Widerspruch, mit dem sie die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2799/1999 bestritt.
- 21 Mit Widerspruchsbescheid vom 22. Februar 2000 wies die Bezirksregierung Hannover diesen Widerspruch u. a. mit der Begründung zurück, dass sie verpflichtet sei, die neue Regelung anzuwenden, und dass es keine andere Rechtsgrundlage für die Gewährung der beantragten Beihilfe gebe.
- 22 Daraufhin erhob Niemann beim vorlegenden Gericht Klage auf Aufhebung des ihren Widerspruch zurückweisenden Widerspruchsbescheids und des Bescheids, mit dem die Gewährung der in Rede stehenden Beihilfe abgelehnt worden war. Zur Begründung ihrer Klage machte sie geltend, dass die Verordnung Nr. 2799/1999 u. a. deshalb ungültig sei, weil sie unter Verstoß zum einen gegen Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999 und zum anderen gegen das Diskriminierungsverbot erlassen worden sei.
- 23 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts muss zur Beurteilung der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2799/1999 Artikel 11 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1255/1999 ausgelegt werden, um festzustellen, ob der Rat der Europäischen Union die Beihilfen für die Verwendung flüssiger Magermilch für Futterzwecke unter allen Umständen beibehalten wollte oder ob er der Kommission vielmehr einen gewissen Ermessensspielraum lassen wollte, innerhalb dessen sie u. a. aufgrund der Veränderung der Marktbedingungen diese Maßnahme beenden könnte, sobald ihrer Auffassung nach das verfolgte Ziel nicht (oder nicht mehr) erreicht werden kann.
- 24 Hinsichtlich des Vorbringens von Niemann, die Verordnung Nr. 2799/1999 verstoße gegen das Diskriminierungsverbot, ist das Verwaltungsgericht Hannover der Auffassung, dass, wenn sich herausstellen sollte, dass die Verwendung von

flüssiger Magermilch zu Futterzwecken für den Gemeinschaftsmarkt keine Bedeutung mehr habe, und wenn die Überprüfung dieser Verwendung zu nicht hinnehmbaren praktischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten führe, die Aufhebung der Verordnung Nr. 1105/68 möglicherweise mit der Verpflichtung zur Gleichbehandlung vereinbar sein könne.

- 25 Zur Frage, ob die Verordnung Nr. 2799/1999 unter Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes erlassen worden sei, meint das vorliegende Gericht schließlich, dass die Kommission grundsätzlich berechtigt gewesen sei, nach Artikel 42 Absatz 3 Satz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999 sofort in Kraft tretende Maßnahmen zu erlassen. Es stelle sich jedoch die Frage der „echten oder unechten Rückwirkung“ eines Gesetzes. Zwar handele es sich im vorliegenden Fall nicht um eine echte Rückwirkung, da es — zumindest im Hinblick auf Niemann — nur um die zukünftige Vermarktung der Buttermilch gehe. Gleichwohl könne auch bei Vorliegen einer so genannten „unechten“ Rückwirkung eine neue Regelung mit verfassungsrechtlich geschützten Rechten kollidieren, die ihrerseits Auswirkungen für die Zukunft haben könnten. Zur Lösung dieses Problems ist nach Auffassung des vorlegenden Gerichts eine Abwägung zwischen den Erfordernissen des Gemeinwohls und dem durch die Gesetzesänderung verursachten Vertrauensschaden vorzunehmen.
- 26 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Hannover beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Verstößt die Verordnung (EG) Nr. 2799/1999 in Verbindung mit ihren Anhängen insoweit gegen

- a) Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999,

- b) Artikel 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG und
- c) die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Europäischen Gemeinschaft und den Grundsatz des Vertrauensschutzes, als sie die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Buttermilch zur Flüssigverfütterung ohne vorherige Verarbeitung zu Mischfutter oder Magermilchpulver und ohne Übergangsfrist ausschließt, und ist sie deshalb (teilweise) nichtig?

### Zur Vorabentscheidungsfrage

- 27 Mit seiner in drei Teile gegliederten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 2799/1999, soweit sie, ohne eine Übergangszeit vorzusehen, die Gewährung von Beihilfen für Magermilch und Buttermilch zur Flüssigverfütterung aufhebt, wenn diese Erzeugnisse nicht zu Mischfutter oder zu Magermilchpulver verarbeitet werden, gültig ist im Hinblick auf:
- die Grenzen der Durchführungsbefugnis der Kommission, wie sie in Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999 festgelegt sind,
  - das Diskriminierungsverbot nach Artikel 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG,
  - den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

*Zur Durchführungsbefugnis der Kommission nach Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999*

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 28 Niemann macht geltend, dass die Verordnung Nr. 2799/1999 unter Verstoß gegen Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999 erlassen worden sei. Artikel 15 dieser Verordnung ermächtigt die Kommission allein dazu, die Durchführungsbestimmungen der Beihilferegelung für flüssige Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke zu erlassen, und nicht dazu, die Beihilfen für das erste dieser beiden Erzeugnisse abzuschaffen.
- 29 Beim Erlass der Verordnung Nr. 1255/1999 habe der Gemeinschaftsgesetzgeber nämlich die damals bestehende Situation auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse berücksichtigt. Diese Situation sei dadurch geprägt gewesen, dass es sowohl für flüssige Magermilch als auch für Magermilchpulver, die für Futterzwecke bestimmt seien, einen Markt gebe.
- 30 Niemann macht dazu geltend, dass der Rat, wenn er mit der neuen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse eine Änderung der bestehenden Marktsituation beabsichtigt hätte, diesen Willen deutlich hätte zum Ausdruck bringen müssen. Der Rat habe dies jedoch nicht getan, sondern beschlossen, dass sowohl für flüssige Magermilch als auch für Magermilchpulver für Futterzwecke Beihilfen gewährt werden sollten.

- 31 Niemann weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 11. November 1999 in der Rechtssache C-48/98, Söhl & Söhlke, Slg. 1999, I-7877, Randnr. 36) die Grenzen der Durchführungsbefugnis der Kommission nach den Hauptzielen der jeweiligen gemeinsamen Marktorganisation beurteilt werden müssten, die die Kommission ermächtigt, die Durchführungsverordnungen zu erlassen. Wenn die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse dazu bestimmt sei, sowohl den Markt für Flüssigmilch als auch den für Milchpulver zu stützen, sei die Kommission nicht befugt, den Geltungsbereich dieser Marktordnung zu verändern und auf diese Weise die Grundentscheidung des Rates einseitig abzuändern.
- 32 Demgegenüber trägt die Kommission vor, dass sie mit dem Erlass der Verordnung Nr. 2799/1999 die Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1255/1999 festgelegt habe und dabei innerhalb der ihr von dieser gezogenen Kompetenzgrenzen geblieben sei. Die Kommission geht davon aus, dass der Begriff der Durchführungsbefugnisse, die ihr der Rat nach Artikel 202 EG übertragen könne, weit auszulegen sei (Urteile vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75, Rey Soda u. a., Slg. 1975, 1279, Randnrn. 10 bis 14, und vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-159/96, Portugal/Kommission, Slg. 1998, I-7379, Randnr. 40).
- 33 Lediglich die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie seien nämlich der ausschließlichen Zuständigkeit des Rates vorbehalten (Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70, Köster, Slg. 1970, 1161, Randnr. 6). Als wesentlich würden wiederum nur solche Bestimmungen angesehen, durch die die grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik umgesetzt würden (Urteil vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-240/90, Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 37).
- 34 Die Kommission ist der Auffassung, dass es ihr, da der Wortlaut des Artikels 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999 in keiner Weise vermuten lasse, dass der Rat die Förderung der unmittelbaren Verwendung flüssiger Magermilch für



Futterzwecke unbedingt habe aufrechterhalten wollen, freigestanden habe, für ein Modell zu optieren, zur Verfütterung bestimmte Magermilch nur in der Form als Pulver oder als Bestandteil von Mischfutter zu fördern.

### Antwort des Gerichtshofes

35 Nach Artikel 211 vierter Gedankenstrich EG übt die Kommission, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, die Befugnisse aus, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt.

36 Wie sich hier klar aus Artikel 11 in Verbindung mit den Artikeln 15 und 42 Absatz 3 Satz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999 ergibt, sieht diese Verordnung zum einen vor, dass Beihilfen für flüssige Magermilch und Magermilchpulver gewährt werden, wenn diese Erzeugnisse bestimmte Bedingungen erfüllen, und ermächtigt zum anderen die Kommission dazu, diese Bedingungen festzulegen.

37 Folglich ist zur Beantwortung des ersten Teils der Vorlagefrage zu prüfen, ob die Kommission mit dem Erlass der Artikel 8 und 9 der Verordnung Nr. 2799/1999 die Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen für flüssige Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke unter Beachtung der Grenzen ihrer Befugnis, wie sie durch Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999 gezogen sind, festgelegt hat.

- 38 Hierzu ist zum einen für die gemeinsame Agrarpolitik darauf hinzuweisen, dass nur die Kommission in der Lage ist, die Entwicklung der Agrarmärkte ständig und aufmerksam zu verfolgen und mit der durch die Situation gebotenen Schnelligkeit zu handeln. Daher kann sich der Rat nach einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes veranlasst sehen, ihr auf diesem Gebiet eine weitgehende Beurteilungs- und Handlungsbefugnis zu übertragen. In diesem Fall sind die Grenzen dieser Zuständigkeit nach den allgemeinen Hauptzielen der Marktorganisation zu beurteilen (vgl. in diesem Sinne u. a. die Urteile vom 21. Mai 1987 in den Rechtssachen 133/85 bis 136/85, Rau u. a., Slg. 1987, 2289, Randnr. 31, und vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-359/89, SAFA, Slg. 1991, I-1677, Randnr. 16).
- 39 Zum anderen verfügen die Organe der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen, das der ihnen durch den EG-Vertrag übertragenen Verantwortung entspricht (vgl. u. a. Urteil vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-63/00, Schilling und Nehring, Slg. 2002, I-4483, Randnr. 39). Gegenüber diesem Ermessen hat sich der Gemeinschaftsrichter auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die Ausübung dieser Befugnis mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die Gemeinschaftsorgane die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten haben (vgl. u. a. Urteil vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01, Jippes u. a., Slg. 2001, I-5689, Randnr. 80).
- 40 Im vorliegenden Fall hat die Kommission in Ausübung ihrer Durchführungsbefugnis nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 1255/1999 die Bedingungen festgelegt, unter denen flüssige Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke beihilfefähig sein können. So können nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 2799/1999 Beihilfen gewährt werden, wenn die Magermilch und das Magermilchpulver zum einen in einem gemäß Artikel 9 dieser Verordnung zugelassenen Betrieb verwendet werden und wenn für sie zum anderen keine Beihilfe oder Preissenkung im Rahmen anderer Gemeinschaftsmaßnahmen gewährt wird. Darüber hinaus bestimmt Artikel 9 der Verordnung Nr. 2799/1999, dass das Zulassungserfordernis nur Betriebe betrifft, die Mischfutter oder denaturiertes Magermilchpulver herstellen.

- 41 Es trifft zwar zu, dass sich aus diesen Bestimmungen ergibt, dass mit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2799/1999 für flüssige Magermilch Beihilfen nur gewährt werden können, wenn sie vorher einer Mischung für die Herstellung von Mischfutter beigefügt oder zu Magermilchpulver verarbeitet wird.
- 42 Erstens ist jedoch festzustellen, dass diese Bedingung zwar unbestreitbar restriktiv ist, aber nicht einer vollständigen Abschaffung der Beihilfen für flüssige Magermilch für Futterzwecke, einer Maßnahme, die gegen Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1255/1999 verstoßen würde, gleichkommt. Dem Markt für diese Art Magermilch kommt nämlich durch die Beihilfen für Betriebe, die Mischungen für die Herstellung von Mischfutter produzieren, weiterhin die in dieser Bestimmung vorgesehene Unterstützung zugute.
- 43 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission die Einführung dieser restriktiven Bedingung gerechtfertigt hat, indem sie in der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2799/1999 hervorgehoben hat, dass sichergestellt werden müsse, dass die Magermilch und das Magermilchpulver, für die Beihilfen gewährt würden, tatsächlich als Tierfutter verwendet würden.
- 44 Drittens hat die Kommission in der elften Begründungserwägung dieser Verordnung zum einen erläutert, dass die Erfahrung gezeigt habe, dass die durch die Verordnung Nr. 1255/1999 errichtete Beihilferegulation zahlreiche Schwierigkeiten in Bezug auf ihre Durchführung und die Kontrolle der Beihilfeempfänger bereite, und zum anderen, dass die Magermilchmengen, für die diese Maßnahme in Anspruch genommen werde, in den letzten Jahren sehr stark zurückgegangen seien, so dass sich diese Beihilferegulation auf das Gleichgewicht des Milchmarktes nur marginal auswirke.

- 45 Wie die vorstehenden Erwägungen zeigen, hat die Kommission keinen offensichtlichen Fehler oder Ermessensmissbrauch begangen oder die Grenzen ihres Ermessens überschritten, indem sie die Gewährung der Beihilfen von der Bedingung abhängig gemacht hat, dass flüssige Magermilch für Futterzwecke vorher zu Mischfutter oder zu Milchpulver verarbeitet wird.
- 46 Daher hat die Kommission mit dem Erlass der Verordnung Nr. 2799/1999 die Grenzen ihrer Durchführungsbefugnis nicht überschritten.

*Zum Diskriminierungsverbot*

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 47 Niemann macht geltend, dass die Verordnung Nr. 2799/1999 gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG verstoße. Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung, wonach diese Bestimmung vorschreibe, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürften, es sei denn, eine Ungleichbehandlung sei objektiv gerechtfertigt, bringt sie erstens vor, dass flüssige Magermilch und Magermilchpulver gleiche Erzeugnisse seien. Magermilchpulver werde durch die Trocknung flüssiger Magermilch hergestellt, d. h., indem ihr Wasser entzogen werde. Zweitens seien flüssige Magermilch und Magermilchpulver hinsichtlich der Verwendung, für die sie bestimmt seien, gleichartig und daher gegeneinander austauschbar. Beide würden nämlich für die Kälbermast verwendet.

- 48 Die Kommission entgegnet, dass die Verordnung Nr. 2799/1999 keine nach Artikel 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG verbotene Diskriminierung schaffe. Die Erzeuger von flüssiger Magermilch und die Erzeuger von Magermilchpulver befänden sich nicht in der gleichen Lage, weil Letztere ihre Erzeugnisse weiteren Verarbeitungsschritten unterwürfen. Selbst der Umstand, dass beide Produkte zur Tierfütterung verwendet würden und somit zur erwünschten Verwertung des Milcheiweißes beitragen, zwingt noch nicht zu einer Gleichbehandlung bei der Gewährung von Beihilfen. Die Kommission beruft sich auch auf die unterschiedlichen Eigenschaften der beiden Produkte und deren Folgen. Diese Unterschiede wirkten sich bei den Kontrollen aus, die sie im Rahmen der Durchführung der Beihilferegulierung vorzunehmen habe.

#### Antwort des Gerichtshofes

- 49 Nach ständiger Rechtsprechung ist Artikel 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG, der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik das Verbot der Diskriminierung aufstellt, lediglich ein besonderer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre (Urteile vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86, Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 25, und vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-15/95, EARL de Kerlast, Slg. 1997, I-1961, Randnr. 35, und vom 13. April 2000 in der Rechtssache C-292/97, Karlsson u. a., Slg. 2000, I-2737, Randnr. 39).
- 50 Im vorliegenden Fall steht außer Frage, dass flüssige Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke grundsätzlich zwei vergleichbare Erzeugnisse sind.

- 51 Gleichwohl gibt es Unterschiede zwischen diesen beiden Erzeugnissen, die ihre unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Beihilfegewährung objektiv rechtfertigen. Erstens ist flüssige Magermilch leichter verderblich als Magermilchpulver und kann deshalb nicht so lange und auf dieselbe Weise gelagert werden wie dieses.
- 52 Zweitens sind Magermilchpulver und flüssige Magermilch nicht denselben Kontrollen unterworfen. Wegen der Verderblichkeit flüssiger Magermilch ist es unerlässlich, in relativ kurzen Abständen Kontrollen sowohl in den Molkereien als auch bei den Kälbermästern, die diese Art Milch verwenden, vorzunehmen. Die Kosten dieser Kontrollen sind sehr viel höher als die Kosten der bei Milchpulver durchgeführten Kontrollen.
- 53 Wie die Kommission in der elften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2799/1999 ausgeführt hat, sind die Magermilchmengen, für die die Beihilfemaßnahmen in Anspruch genommen werden, in den letzten Jahren sehr stark zurückgegangen, so dass sich diese Beihilferegelung auf das Gleichgewicht des Milchmarktes nur marginal auswirkt. Diese Entwicklung der Marktbedingungen ist geeignet, die Aufhebung der unwirksamsten und kostspieligsten Maßnahmen dieser Regelung zu rechtfertigen.
- 54 Aus diesen Erwägungen ist der Schluss zu ziehen, dass die Kommission mit dem Erlass der Verordnung Nr. 2799/1999 nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG verstoßen hat.

*Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes*

- 55 Niemann bezieht sich auf die Rechtsprechung zum Grundsatz des Vertrauensschutzes (Urteile vom 4. Juli 1973 in der Rechtssache 1/73, Westzucker, Slg.

1973, 723, vom 14. Mai 1975 in der Rechtssache 74/74, CNTA/Kommission, Slg. 1975, 533, vom 8. Juni 1977 in der Rechtssache 97/77, Merkur/Kommission, Slg. 1977, 1063, vom 16. Mai 1979 in der Rechtssache 84/78, Tomadini, Slg. 1979, 1801, und vom 11. Juli 1991 in der Rechtssache C-368/89, Crispoltoni, Slg. 1991, I-3695, Randnr. 21) für ihr Vorbringen, dass die Abschaffung der Beihilfen für flüssige Magermilch für Futterzwecke zum 1. Januar 2000 durch eine Verordnung, die am 17. Dezember 1999 von der Kommission erlassen und im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 31. Dezember 1999 veröffentlicht worden sei, ihre Rechte aus diesem Grundsatz verletze. Es sei nämlich nicht mehr möglich, früher geschlossene Verträge zu erfüllen, und zu diesem letzteren Zeitpunkt seien die Planungen für das Jahr 2000 längst abgeschlossen gewesen. Eine solche grundlegende Veränderung der Marktsituation mit erheblichen Auswirkungen für die Betroffenen dürfe nicht „von heute auf morgen“ in Kraft treten, sondern erst nach einer ausreichenden Übergangszeit.

56 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Marktbürger nach ständiger Rechtsprechung auf dem Gebiet der gemeinsamen Marktorganisationen, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderung der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt, nicht darauf vertrauen dürfen, dass sie keinen Beschränkungen unterworfen werden, die sich aus eventuellen markt- oder strukturpolitischen Bestimmungen ergeben. Darüber hinaus ist die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber einer Gemeinschaftsregelung nur insoweit möglich, als die Gemeinschaft zuvor selbst eine Situation geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen erwecken konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Februar 1996 in der Rechtssache C-63/93, Duff u. a., Slg. 1996, I-569, Randnr. 20).

57 Im Ausgangsverfahren ergibt sich aus den Akten nichts dafür, dass die zuständigen Gemeinschaftsorgane eine Situation geschaffen hätten, die bei den betroffenen Erzeugern ein berechtigtes Vertrauen auf die Beibehaltung der von der Verordnung Nr. 1105/68 vorgesehenen Beihilferegelung für flüssige Magermilch für Futterzwecke hätte erwecken können.

58 Wie sich aus dem Sonderbericht Nr. 1/99 über die Gewährung einer Beihilfe bei der Verwendung von Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke, zu-

sammen mit den Antworten der Kommission (ABl. C 147, S. 1), ergibt, hatte die Kommission im Gegenteil angekündigt, dass sie beabsichtige, die bestehende Regelung im Bereich der Beihilfen für Magermilch für Futterzwecke zu ändern. In ihren Antworten auf diesen Bericht stellte die Kommission die Beibehaltung der Beihilfen für flüssige Magermilch wegen der beschränkten Bedeutung dieser Erzeugnisse für den Milcheiweißmarkt klar in Frage, da dieses Erzeugnis nur 3 % des subventionierten Gesamtvolumens von Magermilch im Binnenmarkt ausmache.

- 59 Außerdem ergibt sich aus den Akten, dass die Kommission schon im August 1999 den Deutschen Bauernverband und den Bundesverband der Kälbermäster von ihrer Absicht unterrichtet hatte, die in Rede stehenden Maßnahmen zu treffen.
- 60 Daher hat die Kommission mit dem Erlass der Verordnung Nr. 2799/1999 nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen.
- 61 Unter diesen Umständen ist unter Berücksichtigung aller vorstehenden Erwägungen dem vorlegenden Gericht zu antworten, dass die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 2799/1999 beeinträchtigen könnte.

### Kosten

- 62 Die Auslagen der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. 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.



Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Hannover mit Beschluss vom 6. Dezember 2000 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 2799/1999 der Kommission vom 17. Dezember 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates hinsichtlich der Gewährung einer Beihilfe für Magermilch und Magermilchpulver für Futterzwecke und des Verkaufs dieses Magermilchpulvers beeinträchtigen könnte.

Schintgen

Skouris

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. März 2003.

Der Kanzler

Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass

J.-P. Puissochet