

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 6 mars 2003 *

I mål C-14/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Verwaltungsgericht Hannover (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG

och

Bezirksregierung Hannover,

angående giltigheten av kommissionens förordning (EG) nr 2799/1999 av den 17 december 1999 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 1255/1999 beträffande beviljande av stöd för skummjolk och skummjölkspulver avsedda att användas till foder samt försäljning av sådant skummjölkspulver (EGT L 340, s. 3),

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen R. Schintgen, tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna V. Skouris (referent), F. Macken, N. Colneric och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG, genom U. Schrömbges och L. Harings, Rechtsanwälte,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Braun och M. Niejahr, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 21 mars 2002 av: Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG och kommissionen,

och efter att den 27 juni 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Verwaltungsgesicht Hannover har, genom beslut av den 6 december 2000 som inkom till domstolens kansli den 12 januari 2001, i enlighet med artikel 234 EG ställt en fråga om giltigheten av kommissionens förordning nr 2799/1999 av den 17 december 1999 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 1255/1999 beträffande beviljande av stöd för skummjolk och skummjolkspulver avsedda att användas till foder samt försäljning av sådant skummjolkspulver (EGT L 340, s. 3).

- 2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG (nedan kallat Niemann) och Bezirksregierung Hannover (regional myndighet i Hannover) med anledning av en begäran av Niemann om beviljande av stöd för skummjolk till foder.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I artikel 34.1 EG anges följande:

”För att uppnå de mål som anges i artikel 33 upprättas en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna.

Beroende på produkt skall denna organisation utformas på något av följande sätt:

- a) Gemensamma konkurrensregler.

- b) Obligatorisk samordning av de olika nationella marknadsorganisationerna.

- c) En europeisk marknadsorganisation.”

4 I artikel 34.2 EG föreskrivs följande:

”Den gemensamma organisation som upprättats enligt punkt 1 får omfatta alla de åtgärder som behövs för att uppnå de mål som anges i artikel 33, särskilt reglering av priser, stöd för produktion och saluföring av olika produkter, system för lagring och överföring samt gemensamma anordningar för stabilisering av import och export.

Den gemensamma organisationen skall begränsas till att sträva efter de mål som anges i artikel 33 och skall utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen.

...”

- 5 I artikel 10 i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1587/96 av den 30 juli 1996 (EGT L 206, s. 21, nedan kallad förordning nr 804/68) angavs följande:

”1. Stöd skall beviljas för skummjölk och skummjölkspulver avsett att användas som foder, om dessa produkter uppfyller vissa normer. Vid tillämpningen av denna artikel skall kärnmjölk och kärnmjölkspulver betraktas som skummjölk och skummjölkspulver.

2. Rådet skall på förslag av kommissionen och i enlighet med röstningsförfarandet i artikel 43.2 i fördraget anta allmänna bestämmelser om det stöd som avses i denna artikel, särskilt de villkor på vilka sådant stöd får beviljas.

3. Närmare tillämpningsföreskrifter för denna artikel, särskilt i fråga om stödets storlek, skall antas i enlighet med förfarandet i artikel 30.”

- 6 Med stöd av artikel 10.2 i förordning nr 804/68 antog rådet därefter förordning (EEG) nr 986/68 av den 15 juli 1968 om fastställande av allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för skummjölk och skummjölkspulver till foderbruk (EGT L 169, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 119).

- 7 Som tillämpningsföreskrifter för nämnda allmänna bestämmelser antog kommissionen tre olika förordningar. Till dessa hörde kommissionens förordning (EEG) nr 1105/68 av den 27 juli 1968 om närmare bestämmelser om beviljande av stöd för skummjolk som används som foder (EGT L 184, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 119), senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1802/95 av den 25 juli 1995 om anpassning och ändring av de bestämmelser inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter som före den 1 februari 1995 fastställde vissa priser och belopp vars värde i ecu har ändrats till följd av avskaffandet av korrigeringsfaktorn för jordbruksomräkningskurserna (EGT L 174, s. 27, nedan kallad förordning nr 1105/68). I denna förordning angavs hur stöd för skummjolk i flytande form avsedd att användas till foder skulle beviljas.

- 8 Förordning nr 804/68 ersattes, med verkan från den 1 januari 2000, av rådets förordning (EG) nr 1255/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 160, s. 48). Genom förordning nr 1255/1999 upphävdes även förordning nr 986/68.

- 9 I artikel 10 i förordning nr 1255/1999 föreskrivs följande:

”Enligt förfarandet i artikel 42 skall följande fastställas:

- a) Tillämpningsföreskrifter för detta kapitel, särskilt de för fastställandet av marknadspriserna för smör.

- b) De stödbelopp för privat lagring som avses i detta kapitel.

c) Andra [beslut] och åtgärder som kommissionen får anta enligt detta kapitel.”

10 I artikel 11 i förordning nr 1255/1999 föreskrivs följande:

”1. Stöd skall beviljas för skummjolk och skummjolkspulver avsett att användas som foder, om dessa produkter uppfyller vissa normer.

Vid tillämpningen av denna artikel skall kärnmjolk och kärnmjolkspulver betraktas som skummjolk och skummjolkspulver.

2. Stödbeloppen skall fastställas med hänsyn till

— interventionspriset för skummjolkspulver,

— utvecklingen av tillgången på skummjolk och skummjolkspulver samt utvecklingen av deras användning som foder,

— utvecklingen av priset på kalvar,

— utvecklingen av marknadspriserna för konkurrerande proteinkällor jämfört med skummjörkspulver.”

11 I artikel 15 i förordning nr 1255/1999 föreskrivs följande:

”Enligt förfarandet i artikel 42 skall följande fastställas:

- a) Tillämpningsreglerna för detta kapitel, särskilt villkoren för tillämpningen av det stöd som föreskrivs i denna.
- b) De stödbelopp som anges i detta kapitel.
- c) Den produktförteckning som avses i artikel 13 d och i artikel 14.1.
- d) Andra beslut och åtgärder som kommissionen får anta enligt detta kapitel.”

12 I artikel 42 i förordning nr 1255/1999 föreskrivs följande:

”1. När förfarandet enligt denna artikel tillämpas, skall ordföranden hänskjuta ärendet till kommittén, antingen på eget initiativ eller på begäran av företrädaren för en medlemsstat.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Den skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 205.2 i fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Medlemsstaternas röster skall vägas enligt bestämmelserna i samma artikel. Ordföranden får inte rösta.

3. Kommissionens beslut skall ha omedelbar verkan. Om beslutet inte är förenligt med kommitténs yttrande skall kommissionen emellertid genast underrätta rådet. I sådana fall får kommissionen uppskjuta verkställandet av de beslutade åtgärderna under en tid som inte överstiger en månad från dagen då rådet underrättades.

Rådet får inom en månad fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet.”

13 Förordning nr 2799/1999 antogs med stöd av artiklarna 10 och 15 i förordning nr 1255/1999.

- 14 Förordning nr 1105/68 upphävdes genom förordning nr 2799/1999. I detta avseende anges följande i skäl 11 i förordning nr 2799/1999: "Erfarenheten har visat att den stödordning som föreskrivs i... förordning... nr 1105/68... ger upphov till många svårigheter både när det gäller genomförandet av ordningen och kontrollen av stödmottagarna. Dessutom har de mängder skummjolk som omfattas av denna ordning minskat så kraftigt de senaste åren att denna stödordnings inverkan på balansen på mjölkproduktmarknaden kommit att bli mycket liten. För övrigt kommer marknaden för skummjolk även i fortsättningen att vara försäkrad stöd tack vare det stöd som beviljas för skummjolk som bearbetas till foderblandningar. Den stödåtgärd som föreskrivs i förordning... nr 1105/68 bör därför avskaffas och den förordningen bör upphävas."
- 15 I artikel 8 i förordning nr 2799/1999 föreskrivs följande:

"Skummjolk och skummjolkspulver skall enbart berättiga till stöd om de uppfyller följande krav:

a) De skall användas i ett företag som godkänts enligt artikel 9

i) antingen obearbetade eller tillförda en blandning avsedd för framställning av foderblandningar,

eller

ii) obearbetade för framställning av denaturerat skummjolkspulver.

b) De skall inte omfattas av stöd eller prisnedsättning enligt andra gemenskapsbestämmelser.”

16 I artikel 9.1 i förordning nr 2799/1999 föreskrivs följande:

”Ett företag som tillverkar blandningar, foderblandningar eller denaturerat skummjölkspulver skall godkännas för detta ändamål av den behöriga myndigheten i den medlemsstat inom vars territorium tillverkningen äger rum.”

17 Förordning nr 2799/1999 trädde enligt artikel 38 första stycket i förordningen i kraft den 1 januari 2000.

Twisten i målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågan

18 Den 8 januari 2000 gav Niemann in en ansökan till Bezirksregierung Hannover om stöd avseende en viss mängd skummjolk i flytande form för januari 2000.

19 Bezirksregierung Hannover avslog ansökan genom beslut av den 13 januari 2000 med motiveringen att det sedan förordning nr 2799/1999 hade antagits inte längre fanns någon laglig grund för att bevilja det begärda stödet för tiden efter den 31 december 1999.

- 20 Niemann överklagade nämnda avslagsbeslut och gjorde gällande att förordning nr 2799/1999 var ogiltig.
- 21 Bezirksregierung Hannover avslag överklagandet genom beslut av den 22 februari 2000, bland annat med motiveringen att myndigheten var skyldig att tillämpa den nya förordningen och att det inte fanns någon annan text som kunde ligga till grund för att bevilja det begärda stödet.
- 22 Niemann väckte därefter talan vid Verwaltungsgericht Hannover om upphävande av beslutet om avslag på företagets överklagande och av beslutet om avslag på ansökan om stödet i fråga. Till stöd för sin talan anförde Niemann att förordning nr 2799/1999 var ogiltig, bland annat på grund av att den hade antagits i strid med artikel 11.1 i förordning nr 1255/1999 och i strid med icke-diskrimineringsprincipen.
- 23 För att kunna avgöra huruvida förordning nr 2799/1999 är giltig är det, enligt den nationella domstolen, nödvändigt att göra en tolkning av artikel 11.1 och 11.2 i förordning nr 1255/1999 och därvid en bedömning av om Europeiska unionens råd avsåg att under alla omständigheter behålla stödet för användning av skummjolk i flytande form till foder, eller om det tvärtom avsåg att ge kommissionen ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, inom vilket den bland annat på grund av ändade marknadsförhållanden skulle kunna avbryta denna åtgärd om den ansåg att det eftersträfvade syftet inte kan (eller inte längre kan) uppnås.
- 24 Vad beträffar Niemanns argument att förordning nr 2799/1999 strider mot icke-diskrimineringsprincipen anser Verwaltungsgericht Hannover att upphävandet av förordning nr 1105/68 eventuellt skulle kunna vara förenligt med

skyldigheten att likabehandla, om det visar sig att användning av skummjolk i flytande form till foder inte längre har någon betydelse för gemenskapsmarknaden och om kontrollen av användningen är förenad med orimliga praktiska och ekonomiska svårigheter.

- 25 Vad beträffar frågan huruvida förordning nr 2799/1999 har antagits i strid med principen om skydd för berättigade förväntningar anser den nationella domstolen att kommissionen enligt artikel 42.3 första meningen i förordning nr 1255/1999 i princip hade rätt att vidta åtgärder som omedelbart trädde i kraft. Därmed uppkommer emellertid frågan om "äka eller oäka retroaktiv verkan" av lagstiftning. Enligt den nationella domstolens uppfattning är det visserligen inte fråga om äka retroaktiv verkan i förevarande fall, då det — åtminstone med avseende på Niemann — endast är framtida försäljning av kärnmjolk som är i fråga. Även vid så kallad "oäka" retroaktiv verkan kan dock ny lagstiftning kollidera med konstitutionellt skyddade rättigheter, vilka i sin tur skulle kunna få vissa framtida verkningar. För att lösa problemet måste det enligt den nationella domstolen göras en avvägning mellan å ena sidan allmänintresset och å andra sidan den skada som ändringen av rättsläget ger upphov till med hänsyn till åsidosättandet av principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 26 Under dessa omständigheter beslutade Verwaltungsgericht Hannover att vilande-förklara målet och hänskjuta följande fråga till EG-domstolen för förhandsavgörande:

"Innebär regleringen utan övergångsfrist i förordning (EG) nr 2799/1999, jämförd med bilagorna till denna förordning, om att stöd inte får beviljas för skummjolk och kärnmjolk i flytande form avsedda att användas till foder, om de inte dessförinnan har bearbetats till foderblandningar eller skummjolkspulver, ett åsidosättande av

a) artikel 11.1 i förordning (EG) nr 1255/1999,

- b) artikel 34.2 andra stycket EG, och

- c) de allmänna rättsprinciperna i Europeiska gemenskapen och principen om skydd för berättigade förväntningar, och är förordning (EG) nr 2799/1999 därför (delvis) ogiltig?”

Giltighetsfrågan

- 27 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan, som kan delas upp i tre delar, för att få klarhet i huruvida förordning nr 2799/1999 är giltig med hänsyn till
- gränserna för kommissionens genomförandebefogenhet, såsom de anges i artikel 11.1 i förordning nr 1255/1999,

 - icke-diskrimineringsprincipen i artikel 34.2 andra stycket EG, och

 - principen om skydd för berättigade förväntningar,

i den del det i förordningen utan övergångsbestämmelser föreskrivs att stöd inte skall beviljas för skummjolk och kärnmjolk i flytande form avsedda att användas till foder om inte produkterna dessförinnan har bearbetats till foderblandningar eller skummjolkspulver.

Kommissionens genomförandebefogenhet enligt artikel 11.1 i förordning nr 1255/1999

Yttranden till domstolen

- 28 Niemann har gjort gällande att förordning nr 2799/1999 har antagits i strid med artikel 11.1 i förordning nr 1255/1999. Niemann anser att kommissionen enligt artikel 15 i sistnämnda förordning endast är behörig att fastställa tillämpningsföreskrifter för bestämmelserna om beviljande av stöd för skummjolk i flytande form och skummjolkspulver avsedda att användas till foder, och inte att dra in stödet för den förstnämnda produkten.
- 29 När gemenskapslagstiftaren antog förordning nr 1255/1999 beaktade denna nämligen de förhållanden som då förelåg på marknaden för mjölk och mjölkprodukter. Kännetecknande för dessa förhållanden var att det fanns en marknad för såväl skummjolk i flytande form som skummjolkspulver avsedda att användas till foder.
- 30 Niemann har i detta avseende gjort gällande att rådet, om det med den nya gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter hade velat åstadkomma en förändring av den situation som förelåg, skulle ha behövt ge klart uttryck för denna vilja. Rådet gjorde emellertid inte så, utan beslutade att stöd skulle beviljas för såväl skummjolk i flytande form som skummjolkspulver avsedda att användas till foder.

- 31 Niemann har erinrat om att gränserna för kommissionens behörighet enligt domstolens rättspraxis (dom av den 11 november 1999 i mål C-48/98, Söhl & Söhlke, REG 1999, s. I-7877, punkt 36) skall bedömas mot bakgrund av de huvudsakliga syftena med den gemensamma organisationen av marknaderna i fråga, vilken ligger till grund för kommissionens behörighet att anta tillämpningsföreskrifter. Om den gemensamma organisationen av marknaderna på området för mjölk och mjölkprodukter syftar till att stödja marknaderna såväl inom sektorn för mjölk i flytande form som inom sektorn för mjölkpulver, har kommissionen inte rätt att ändra tillämpningsområdet för denna organisation av marknaderna och på detta sätt ensidigt ändra rådets grundläggande beslut.
- 32 Kommissionen har å sin sida gjort gällande att den, genom att anta förordning nr 2799/1999, fastställde tillämpningsföreskrifterna för förordning nr 1255/1999 med iakttagande av gränserna för den behörighet som den har tilldelats genom sistnämnda förordning. Kommissionen har grundat sig på antagandet att begreppet genomförandebefogenhet, som rådet kan ge kommissionen enligt artikel 202 EG, skall tolkas extensivt (dom av den 30 oktober 1975 i mål 23/75, Rey Soda m.fl., REG 1975, s. 1279, punkterna 10—14, svensk specialutgåva, volym 2, s. 499, och av den 19 november 1998 i mål C-159/96, Portugal mot kommissionen, REG 1998, s. I-7379, punkt 40).
- 33 Det är nämligen endast de viktigaste grunddragen på det område som skall regleras som omfattas av rådets exklusiva behörighet (dom av den 17 december 1970 i mål 25/70, Köster, REG 1970, s. 1161, punkt 6; svensk specialutgåva, volym 1, s. 515). Det är dessutom endast sådana bestämmelser som syftar till att omsätta huvudprinciperna i gemenskapens politik i praktiska åtgärder som kan betecknas som viktiga grunddrag (dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen, REG 1992, s. I-5383, punkt 37; svensk specialutgåva, volym 13, s. 143).
- 34 Eftersom det inte på något sätt framgår av lydelsen av artikel 11.1 i förordning nr 1255/1999 att rådet absolut ville fortsätta att subventionera den direkta användningen av skummjölk i flytande form till foder, anser kommis-

sionen att den hade frihet att välja en modell där skummjolk avsedd att användas till foder subventioneras på villkor att den har pulverform eller ingår i blandningar eller foderblandningar.

Domstolens svar

- 35 Domstolen erinrar om att kommissionen enligt artikel 211 fjärde strecksatsen EG för att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling skall utöva de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet.
- 36 I förordning nr 1255/1999 föreskrivs, såsom klart framgår av artiklarna 11, 15 och 42.3 första meningen i kombination, dels att stöd beviljas för skummjolk i flytande form och skummjolkspulver om produkterna uppfyller vissa villkor, dels att kommissionen är behörig att fastställa dessa villkor.
- 37 Härav följer att domstolen för att kunna besvara den första delen av giltighetsfrågan måste undersöka om kommissionen när den antog artiklarna 8 och 9 i förordning nr 2799/1999 fastställde villkoren för beviljande av stöd för skummjolk i flytande form och skummjolkspulver avsedda att användas till foder med beaktande av gränserna för sin behörighet såsom de definieras i artikel 11.1 i förordning nr 1255/1999.

- 38 I detta avseende erinrar rätten för det första, vad beträffar området för den gemensamma jordbrukspolitiken, om att det endast är kommissionen som har möjlighet att ständigt och uppmärksamt följa utvecklingen på marknaden för olika jordbruksprodukter och handla med den skyndsamhet som situationen kräver. Enligt domstolens fasta rättspraxis kan rådet därför bli tvunget att ge kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och stora befogenheter att vidta åtgärder på detta område. Följaktligen skall gränserna för denna behörighet särskilt bedömas utifrån de allmänna grundläggande syftena med organisationen av marknaden (se, för ett motsvarande synsätt, särskilt dom av den 21 maj 1987 i målen 133/85—136/85, Rau m.fl., REG 1987, s. 2289, punkt 31, och av den 21 mars 1991 i mål C-359/89, SAFA, REG 1991, s. I-1677, punkt 16).
- 39 För det andra framgår det av fast rättspraxis att gemenskapens institutioner har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på jordbruksområdet med hänsyn till det ansvar som de har enligt EG-fördraget (se bland annat dom av den 16 maj 2002 i mål C-63/00, Schilling och Nehring, REG 2002, s. I-4483, punkt 39). När ett sådant utrymme föreligger skall domstolsprövningen begränsas till en kontroll av att det vid utövandet av behörigheten inte har förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk och att gemenskapens institutioner inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se bland annat dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl., REG 2001, s. I-5689, punkt 80).
- 40 I förevarande fall har kommissionen vid utövandet av sin genomförandebefogenhet enligt artikel 11 i förordning nr 1255/1999 fastställt på vilka villkor stöd kan beviljas för skummjolk i flytande form och skummjolkspulver avsedda att användas till foder. Enligt artikel 8 i förordning nr 2799/1999 skall sålunda skummjolk och skummjolkspulver enbart berättiga till sådant stöd om de dels skall användas i ett företag som godkänts enligt artikel 9 i förordningen, dels inte omfattas av stöd eller prisnedsättning enligt andra gemenskapsbestämmelser. Dessutom föreskrivs det i artikel 9 i förordning nr 2799/1999 att det endast är företag som tillverkar blandningar, foderblandningar eller denaturerat skummjolkspulver som skall godkännas.

- 41 Det framgår visserligen av nämnda bestämmelser att skummjolk i flytande form sedan förordning nr 2799/1999 trädde i kraft endast kan berättiga till stöd om den dessförinnan ingår i en blandning för tillverkning av foderblandningar eller bearbetas till skummjolkspulver.
- 42 Domstolen konstaterar emellertid för det första att detta villkor, även om det obestriddligen är restriktivt, inte kan jämföras med en total indragning av stöd för skummjolk i flytande form som är avsedd till foder, vilket skulle strida mot artikel 11.1 i förordning nr 1255/1999. Marknaden för detta slags skummjolk åtnjuter nämligen fortfarande genom nämnda bestämmelse stöd i form av stöd till företag som producerar blandningar för tillverkning av foderblandningar.
- 43 För det andra erinrar domstolen om att kommissionen motiverade detta restriktiva villkor genom att i skäl 3 i förordning nr 2799/1999 framhålla behovet av att säkerställa att skummjolk och skummjolkspulver för vilka stöd beviljas faktiskt används till foder.
- 44 För det tredje har kommissionen i skäl 11 i nämnda förordning angivit dels att erfarenheten har visat att den stödordning som föreskrevs i förordning nr 1105/68 gav upphov till många svårigheter när det gällde genomförandet av ordningen och kontrollen av stödmottagarna, dels att de mängder skummjolk som omfattades av denna ordning minskat så kraftigt de senaste åren att stödordningens inverkan på balansen på mjölkproduktmarknaden kommit att bli mycket liten.

- 45 Mot bakgrund av det anförda finner domstolen att kommissionen inte har gjort något uppenbart fel eller gjort sig skyldig till maktmissbruk och att den inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att förena beviljandet av stöd för skummjörkspulver i flytande form avsett att användas till foder med villkoret att den dessförinnan skall bearbetas till foderblandningar eller till mjörkpulver.
- 46 Kommissionen har således inte överskridit gränserna för sin genomförandebefogenhet genom att anta förordning nr 2799/1999.

Icke-diskrimineringsprincipen

Yttranden till domstolen

- 47 Niemann har gjort gällande att förordning nr 2799/1999 strider mot icke-diskrimineringsprincipen i artikel 34.2 andra stycket EG. Niemann har åberopat den rättspraxis enligt vilken nämnda bestämmelse innebär att lika situationer inte får behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan särbehandling, och för det första anför t att skummjörk i flytande form och skummjörkspulver är två identiska produkter. Skummjörkspulver framställs nämligen genom att skummjörk i flytande form torkas, det vill säga dehydratiseras. För det andra har Niemann anför t att skummjörk i flytande form och skummjörkspulver är lika med avseende på användningsområdet och att de därför är utbytbara med varandra. Båda produkterna används nämligen till uppfödning av kalvar.

- 48 Kommissionen har svarat att förordning nr 2799/1999 inte innebär någon förbjuden diskriminering enligt artikel 34.2 andra stycket EG. Kommissionen har gjort gällande att producenter av skummjolk i flytande form och producenter av skummjolkspulver inte befinner sig i lika situationer, eftersom de sistnämnda bearbetar sina produkter i flera ytterligare steg. De två produkterna behöver inte behandlas lika med avseende på stöd bara för att båda används till foder och därmed ger önskat mjölkproteinvärde. Kommissionen har vidare åberopat de två ifrågakarande produkternas olika egenskaper och konsekvenserna av skillnaderna. Skillnaderna avspeglas enligt kommissionen i de kontroller som den behöver genomföra när den verkställer stödbestämmelserna.

Domstolens svar

- 49 Domstolen erinrar om att artikel 34.2 andra stycket EG, som stadgar ett förbud mot all diskriminering inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, enligt fast rättspraxis endast är ett konkret uttryck för den allmänna likhetsprincipen, som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan särbehandling (se bland annat dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet, REG 1988, s. 4563, punkt 25, av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast, REG 1997, s. I-1961, punkt 35, och av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson m.fl., REG 2000, s. I-2737, punkt 39).
- 50 I förevarande fall kan det inte bestridas att skummjolk i flytande form respektive skummjolkspulver avsedda att användas till foder i princip är två jämförbara produkter.

- 51 Det finns dock skillnader mellan de två produkterna som utgör sakliga skäl för att de skall behandlas olika med avseende på rätten att beviljas stöd. För det första förstörs skummjolk i flytande form lättare än skummjolkspulver. Skummjolk i flytande form kan därför inte lagras lika länge och på samma sätt som skummjolkspulver.
- 52 För det andra kontrolleras inte skummjolkspulver och skummjolk i flytande form på samma sätt. Med hänsyn till att skummjölken lätt blir förstörd måste kontroller oundgängligen genomföras med relativt korta intervaller såväl på mejerierna som hos de kalvuppfödare som använder detta slags mjölk. Kostnaderna för dessa kontroller blir därmed betydligt högre än kostnaderna för kontroller av mjölkpulver.
- 53 Såsom kommissionen har angivit i skäl 11 i förordning nr 2799/1999 har de mängder skummjolk som berättigar till stödåtgärder minskat så kraftigt de senaste åren att stödordningens inverkan på balansen på mjölkproduktsmarknaden kommit att bli mycket liten. Denna utveckling av marknadsförhållandena kan motivera att de ineffektivaste och dyraste åtgärderna i stödordningen dras in.
- 54 Mot bakgrund av det anförda finner domstolen att kommissionen inte har åsidosatt icke-diskrimineringsprincipen i artikel 34.2 andra stycket EG genom att anta förordning nr 2799/1999.

Principen om skydd för berättigade förväntningar

- 55 Niemann har åberopat rättspraxis angående principen om skydd för berättigade förväntningar (dom av den 4 juli 1973 i mål 1/73, Westzucker, REG 1973, s. 723,

av den 14 maj 1975 i mål 74/74, CNTA mot kommissionen, REG 1975, s. 533, svensk specialutgåva, volym 2, s. 461, av den 8 juni 1977 i mål 97/76, Merkur mot kommissionen, REG 1977, s. 1063, av den 16 maj 1979 i mål 84/78, Tomadini, REG 1979, s. 1801, och av den 11 juli 1991 i mål C-368/89, Crispoltoni, REG 1991, s. I-3695, punkt 21) och anfört att företagets rättigheter enligt nämnda princip åsidosattes genom att stödet för skummjolk i flytande form avsedd till foder drogs in från och med den 1 januari 2000 genom en förordning som kommissionen antog den 17 december 1999 och som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 31 december 1999. Det blev nämligen omöjligt att fullgöra tidigare ingångna avtal, och planerna för år 2000 hade den 31 december 1999 gjorts upp för länge sedan. En sådan grundläggande ändring av förhållandena på marknaden, som medför betydande verkningar för alla berörda, kan inte träda i kraft "från den ena dagen till den andra", utan får endast genomföras efter en tillräckligt lång övergångsperiod.

- 56 I detta avseende erinrar domstolen om att ekonomiska aktörer inom ett område som den gemensamma organisationen av marknaden, där målsättningen förutsätter en ständig anpassning i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras, enligt fast rättspraxis inte med fog kan förvänta sig att de inte kommer att underkastas inskränkningar som följer av eventuella marknadspolitiska eller strukturpolitiska bestämmelser. Dessutom kan principen om skydd för berättigade förväntningar endast göras gällande mot gemenskapsrättsliga bestämmelser i den utsträckning som gemenskapen själv tidigare har skapat en situation som kan ge upphov till en berättigad förväntning (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 15 februari 1996 i mål C-63/93, Duff m.fl., REG 1996, s. I-569, punkt 20).
- 57 Det finns inget i handlingarna i målet som visar att gemenskapens behöriga institutioner har skapat en situation som kunnat ge de berörda producenterna berättigade förväntningar på att bestämmelserna i förordning nr 1105/68 om stöd för skummjolk i flytande form avsedd att användas till foder skulle behållas.
- 58 Det framgår tvärtom av revisionsrättens särskilda rapport nr 1/99 av den 25 mars 1999 om stödet till skummjolk och skummjolkspulver avsett för

djurfoder samt kommissionens svar (EGT C 147, s. 1) att kommissionen hade kungjort att den hade för avsikt att ändra befintliga bestämmelser om stöd för skummjolk avsedd att användas till foder. I sitt svar på nämnda rapport ifrågasatte kommissionen nämligen klart om stödet till skummjolk i flytande form skulle behållas med hänsyn till produktens marginella betydelse för balansen på mjölkproteinmarknaden, eftersom produkten endast stod för 3 procent av den totala mängden subventionerad skummjolk på den inre marknaden.

- 59 Det framgår dessutom av handlingarna i målet att kommissionen i augusti 1999 underrättade det tyska lantbruksförbundet och kalvuppfödarnas riksförbund om att den hade för avsikt att vidta åtgärderna i fråga.
- 60 Kommissionen åsidosatte således inte principen om skydd för berättigade förväntningar genom att anta förordning nr 2799/1999.
- 61 Rätten finner med hänsyn till det anförda att den nationella domstolens fråga skall besvaras på så sätt att det vid prövningen av den hänskjutna frågan inte har framkommit något som kan påverka giltigheten av förordning nr 2799/1999.

Rättegångskostnader

- 62 De kostnader som har förorsakats av kommissionen, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 6 december 2000 har ställts av
Verwaltungsgericht Hannover — följande dom:

Vid prövningen av den hänskjutna frågan har det inte framkommit något som kan påverka giltigheten av kommissionens förordning (EG) nr 2799/1999 av den 17 december 1999 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 1255/1999 beträffande beviljande av stöd för skummjolk och skummjörkspulver avsedda att användas till foder samt försäljning av sådant skummjörkspulver.

Schintgen

Skouris

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 mars 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen