YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

6 päivänä maaliskuuta 2003 *

Asiassa C-14/01,

jonka Verwaltungsgericht Hannover (Saksa) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co KG

vastaan

Bezirksregierung Hannover

ennakkoratkaisun asetuksen (EY) N:o 1255/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä eläinten rehuksi tarkoitetun rasvattoman maidon ja rasvattoman maitojauheen tuen ja mainitun rasvattoman maitojauheen myynnin osalta 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2799/1999 (EYVL L 340, s. 3) pätevyydestä,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja R. Schintgen, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit V. Skouris (esittelevä tuomari), F. Macken, N. Colneric ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co KG, edustajinaan Rechtsanwälte U. Schrömbges ja L. Harings,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Braun ja M. Niejahr,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co KG:n ja komission 21.3.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.6.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Verwaltungsgericht Hannover (Saksa) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 6.12.2000 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 12.1.2001, EY 234 artiklan nojalla yhden ennakkoratkaisukysymyksen asetuksen (EY) N:o 1255/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä eläinten rehuksi tarkoitetun rasvattoman maidon ja rasvattoman maitojauheen tuen ja mainitun rasvattoman maitojauheen myynnin osalta 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2799/1999 (EYVL L 340, s. 3) pätevyydestä.

2 Tämä kysymys on esitetty asiassa, jossa kantajana on Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co KG (jäljempänä Niemann) ja vastaajana Bezirksregierung Hannover (Hannoverin aluehallitus) ja joka koskee Niemannin hakemusta saada tukea eläinten rehuksi tarkoitetulle rasvattomalle maidolle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 EY 34 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Edellä 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan yhteinen maatalouden markkinajärjestely.

Tuotteen mukaan järjestelynä on jokin seuraavista:

a) yhteiset kilpailusäännöt;

b) erilaisten kansallisten markkinajärjestelyjen pakollinen yhteensovittaminen;

c) Euroopan markkinajärjestely."

4 EY 34 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Edellä 1 kohdassa tarkoitettu yhteinen järjestely voi käsittää kaikki 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, erityisesti hintasääntelyn, tuen tuotteiden tuotantoa ja myyntiä varten, varastoimis- ja tasausjärjestelyt sekä yhteiset viennin ja tuonnin vakauttamisjärjestelmät.

Yhteisen järjestelyn tulee rajoittua vain 33 artiklassa lueteltujen tavoitteiden toteuttamiseen, eikä siinä saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä.

— — "

5 Maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna neuvoston 30.7.1996 antamalla asetuksella N:o 1587/96 (EYVL L 206, s. 21; jäljempänä asetus N:o 804/68), 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäljempänä 2 kohdassa määritellyillä edellytyksillä tukea myönnetään yhteisössä tuotetulle ja rehuksi käytettävälle rasvattomalle maidolle ja rasvattomalle maitojauheelle, jos nämä tuotteet täyttävät tietyt edellytykset.

2. Neuvosto antaa komission ehdotuksesta perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdassa määrättyä äänestysmenettelyä noudattaen tässä artiklassa tarkoitettuja tukia koskevat yleiset säännöt ja erityisesti säännöt näiden tukien täytäntöönpanosta.

3. Yksityiskohtaiset säännöt tämän artiklan soveltamisesta annetaan 30 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

6 Asetuksen N:o 804/68 10 artiklan 2 kohdan nojalla neuvosto antoi 15.7.1968 asetuksen N:o 986/68 eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maidolle ja rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevista yleisistä säännöistä (EYVL L 169, s. 4).

7 Kyseisten yleisten sääntöjen yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen määrittämiseksi komissio antoi kolme erillistä asetusta. Yksi näistä oli eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maidolle myönnettävää tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä heinäkuuta 1968 annettu komission asetus (ETY) N:o 1105/68 (EYVL L 184, s. 24), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna tietyistä hinnoista ja määristä, joiden arvoa ecuina on maatalouden muuntokurssien korjaustekijän poistamisen vuoksi mukautettu, ennen 1 päivää helmikuuta 1995 annettujen maito- ja maitotuotealan asetusten tarkistamisesta ja muuttamisesta 25 päivänä heinäkuuta 1995 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1802/95 (EYVL L 174, s. 27; jäljempänä asetus N:o 1105/68). Tässä asetuksessa säädettiin eläinten ruokintaan tarkoitetulle nestemäiselle rasvattomalle maidolle myönnettävää tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

8 Asetus N:o 804/68 korvattiin 1.1.2000 alkaen maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 17 päivänä toukokuuta 1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1255/1999 (EYVL L 160, s. 48). Asetuksella N:o 1255/1999 kumottiin myös asetus N:o 986/68.

9 Asetuksen N:o 1255/1999 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäljempänä 42 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen hyväksytään:

a) yksityiskohtaiset säännöt tämän luvun soveltamisesta, erityisesti voin markkinahintojen vahvistamisen osalta;

b) tässä luvussa tarkoitetun yksityisen varastoinnin tuen määrät;

c) muut päätökset ja toimenpiteet, jotka komissio voi toteuttaa tämän luvun perusteella."

10 Asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Eläinten ruokinnassa käytettävälle rasvattomalle maidolle ja rasvattomalle maitojauheelle myönnetään tukea, jos nämä tuotteet täyttävät tietyt edellytykset.

Tässä artiklassa kirnupiimä ja kirnupiimäjauhe rinnastetaan rasvattomaan maitoon ja rasvattomaan maitojauheeseen.

2. Tuen määrät vahvistetaan ottaen huomioon seuraavat tekijät:

— rasvattoman maitojauheen interventiohinta,

— tarjontatilanteen kehittyminen rasvattoman maidon ja rasvattoman maitojauheen osalta ja niiden rehuna käytön kehityksen osalta,

— vasikoiden hintojen kehityssuunnat,

— rasvattoman maitojauheen kanssa kilpailevien valkuaisaineiden markkinahintojen kehityssuunnat."

11 Asetuksen N:o 1255/1999 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

"42 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti päätetään:

a) tämän luvun yksityiskohtaisista säännöistä ja erityisesti siinä säädettyjen tukien myöntämisen edellytyksistä;

b) tässä luvussa tarkoitettujen tukien määristä;

c) 13 artiklan d alakohdassa ja 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tuotteita koskevasta luettelosta;

d) muista päätöksistä ja toimenpiteistä, jotka komissio tekee tämän luvun nojalla."

12 Asetuksen N:o 1255/1999 42 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos tässä artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettava, asian saattaa komitean käsiteltäväksi sen puheenjohtaja joko omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion edustajan pyynnöstä.

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrätyllä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

3. Komissio päättää toimenpiteistä, joita sovelletaan viipymättä. Jos toimenpiteet eivät kuitenkaan ole komitean lausunnon mukaisia, komissio ilmoittaa niistä viipymättä neuvostolle. Tässä tapauksessa komissio voi lykätä päättämiensä toimenpiteiden soveltamista enintään yhdellä kuukaudella ilmoituksen tekopäivästä.

Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää asiasta toisin yhden kuukauden kuluessa."

13 Asetus N:o 2799/1999 on annettu asetuksen N:o 1255/1999 10 ja 15 artiklan perusteella.

14 Asetus N:o 1105/68 on korvattu asetuksella N:o 2799/1999. Sen 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "Kokemus on osoittanut, että — — komission asetuksessa N:o 1105/68 — — säädetty tukijärjestelmä aiheuttaa lukuisia ongelmia sen täytäntöönpanon ja edunsaajien valvonnan osalta. Lisäksi tämän toimenpiteen kohteena olevat maitomäärät ovat viime vuosina voimakkaasti vähentyneet, jopa siinä määrin, että tämän tukijärjestelmän vaikutus maitoalan markkinoiden tasapainoon on tullut toisarvoiseksi. Rasvattoman maidon markkinoiden tukitoimet voidaan kuitenkin varmistaa tuen avulla, jota myönnetään sen jalostamisesta eläinten rehuseoksiksi. Tämän vuoksi on aiheellista poistaa — — asetuksessa N:o 1105/68 säädetty tukitoimenpide ja kumota kyseinen asetus."

15 Asetuksen N:o 2799/1999 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tuen saamiseksi rasvattoman maidon ja rasvattoman maitojauheen on täytettävä seuraavat edellytykset:

a) se on käytettävä 9 artiklan mukaisesti hyväksytyssä laitoksessa:

i) sellaisenaan tai sen jälkeen kun se on lisätty rehuseosten valmistukseen tarkoitettuun esiseokseen;

tai

ii) sellaisenaan denaturoidun rasvattoman maitojauheen valmistukseen,

b) siitä ei makseta tukea tai sen hinta ei ole alennettu muiden yhteisön toimenpiteiden nojalla."

16 Asetuksen N:o 2799/1999 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Sen jäsenvaltion, jonka alueella tuotanto tapahtuu, toimivaltaisen viranomaisen on hyväksyttävä esiseoksia, rehuseoksia tai denaturoitua rasvatonta maitojauhetta tuottava laitos tähän tarkoitukseen."

17 Asetus N:o 2799/1999 tulee sen 38 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan voimaan 1.1.2000.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

18 Niemann toimitti 8.1.2000 Bezirksregierung Hannoverille hakemuksen, jolla se vaati nestemäiselle rasvattomalle maidolle tukea vuoden 2000 tammikuun osalta.

19 Bezirksregierung Hannover hylkäsi tämän hakemuksen 13.1.2000 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että asetuksen N:o 2799/1999 antamisen jälkeen 31.12.1999 jälkeiselle ajanjaksolle haetun tuen myöntämiselle ei ollut enää oikeusperustaa.

20 Niemann nosti tästä hylkäyspäätöksestä hallintokanteen, jossa se riitautti asetuksen N:o 2799/1999 pätevyyden.

21 Bezirksregierung Hannover hylkäsi tämän kanteen 22.2.2000 tekemällään päätöksellä erityisesti sillä perusteella, että sen oli sovellettava uutta lainsäädäntöä ja ettei olemassa ollut muuta säännöstä, jonka perusteella haettu tuki olisi voitu myöntää.

22 Niemann nosti ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaati hallintokanteen hylkäyspäätöksen ja kyseessä olevaa tukea koskevan hylkäyspäätöksen kumoamista. Tämän kanteen tueksi se riitautti asetuksen N:o 2799/1999 pätevyyden ja väitti muun muassa, että se oli annettu asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 kohdan ja syrjimättömyysperiaatteen vastaisesti.

23 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 2799/1999 pätevyyden arvioimiseksi on tulkittava asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 ja 2 kohtaa, jotta voidaan harkita, halusiko Euroopan unionin neuvosto pitää voimassa tuet nestemäisen rasvattoman maidon käyttämiselle eläinten ruokintaan kaikissa olosuhteissa vai halusiko se päinvastoin jättää komissiolle tietyn harkintavallan, jonka puitteissa se voi erityisesti markkinaolosuhteiden muuttumisen vuoksi lopettaa tämän tukitoimen sillä perusteella, että sen mukaan asetettua tavoitetta ei voida (tai ei enää voida) saavuttaa.

24 Niemannin sen väitteen osalta, jonka mukaan asetuksella N:o 2799/1999 rikotaan syrjimättömyysperiaatetta, Verwaltungsgericht Hannover katsoo, että jos nestemäisen rasvattoman maidon käyttämisellä eläinten ruokinnassa ei ole enää

minkäänlaista merkitystä yhteisön markkinoilla ja jos tällaisen ruokinnan valvontaan liittyy kestämättömiä käytännöllisiä ja taloudellisia ongelmia, asetuksen N:o 1105/68 kumoaminen voisi mahdollisesti olla yhdenvertaisuusvelvoitteen mukaista.

25 Sen osalta, onko asetus N:o 2799/1999 annettu luottamuksensuojan periaatteen vastaisesti, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että komissiolla oli periaatteessa asetuksen N:o 1255/1999 42 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan oikeus säätää toimenpiteistä, jotka tulevat välittömästi voimaan. On kuitenkin pohdittava säännöksen "todellista ja periaatteellista takautuvuutta". Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan käsiteltävänä olevassa asiassa kyse ei ole todellisesta takautuvuudesta, koska — ainakin Niemannin osalta — kyse on ainoastaan kirnupiimän tulevasta myynnistä. Kuitenkin myös silloin, kun kyse on ainoastaan niin sanotusta periaatteellisesta takautuvuudesta, uusi sääntely saattaa olla ristiriidassa sellaisten perustuslain suojaamien oikeuksien kanssa, joilla voi olla vaikutuksia myös tulevaisuudessa. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan tämän ongelman ratkaisemiseksi on vertailtava yleisen edun mukaisia vaatimuksia ja lainmuutoksen aiheuttamaa vahinkoa luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisen kannalta.

26 Näissä olosuhteissa Verwaltungsgericht Hannover päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko asetus N:o 2799/1999 liitteineen ristiriidassa

a) asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 kohdan

b) EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ja

c) Euroopan yhteisön yleisten oikeusperiaatteiden sekä luottamuksensuojan periaatteen kanssa, siltä osin kuin sillä poistetaan ilman siirtymäkautta tuki eläinten ruokintaan tarkoitetulle nestemäiselle rasvattomalle maidolle ja kirnupiimälle, kun niitä ei ole etukäteen jalostettu rehuseoksiksi tai rasvattomaksi maitojauheeksi, ja onko asetus tämän vuoksi (osittain) pätemätön?"

Ennakkoratkaisukysymyksen arviointi

27 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii kolmiosaisella kysymyksellään selvittämään onko asetus N:o 2799/1999, siltä osin kuin sillä poistetaan ilman siirtymäkautta tuki eläinten ruokintaan tarkoitetulle nestemäiselle rasvattomalle maidolle ja kirnupiimälle, kun näitä tuotteita ei ole jalostettu sekarehuksi tai rasvattomaksi maitojauheeksi, pätevä, kun otetaan huomioon:

— komission täytäntöönpanotoimivallan rajat, sellaisena kuin ne määritetään asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 kohdassa

— EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa mainittu syrjimättömyysperiaate ja

— luottamuksensuojan periaate.

Komission täytäntöönpanotoimivalta asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 kohdan kannalta

28 Niemann väittää, että asetus N:o 2799/1999 on annettu asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 kohdan vastaisesti. Niemannin mukaan viimeksi mainitun asetuksen 15 artiklassa komissiolle on annettu toimivalta ainoastaan säätää eläinten ruokintaan tarkoitetulle nestemäiselle rasvattomalle maidolle ja rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevan järjestelmän soveltamisen yksityiskohtaisista säännöistä eikä poistaa tukea ensin mainitulle tuotteelle.

29 Niemannin mukaan yhteisön lainsäätäjä otti asetusta N:o 1255/1999 antaessaan huomioon maito- ja maitotuotemarkkinoilla tuolloin vallinneen tilanteen. Tuolloin olivat olemassa sekä eläinten ruokintaan tarkoitetun nestemäisen rasvattoman maidon että eläinten ruokintaan tarkoitetun rasvattoman maitojauheen markkinat.

30 Niemann väittää tältä osin, että jos neuvosto olisi halunnut maito- ja maitotuotealan uudella yhteisellä markkinajärjestelyllä muuttaa vallinnutta tilannetta, sen olisi pitänyt mainita tämä tavoite selvästi. Niemannin mukaan neuvosto ei kuitenkaan toiminut näin vaan päätti, että on tarpeen myöntää tukea sekä eläinten ruokintaan tarkoitetulle nestemäiselle rasvattomalle maidolle että eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle.

31 Niemann huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (asia C-48/98, Söhl & Söhlke, tuomio 11.11.1999, Kok. 1999, s. I-7877, 36 kohta) komission toimivallan rajoja on arvioitava sellaisen kyseessä olevan yhteisen markkinajärjestelyn päätavoitteiden valossa, jolla komissiolle myönnetään toimivalta antaa täytäntöönpanosäännöksiä. Oikeuskäytännön mukaan jos maito- ja maitotuotealan yhteisellä markkinajärjestelyllä pyritään tukemaan sekä nestemäisen rasvattoman maidon että rasvattoman maitojauheen markkinoita, komissiolla ei ole toimivaltaa muuttaa tämän markkinajärjestelyn soveltamisalaa ja siten muuttaa yksipuolisesti neuvoston perussäädöstä.

32 Komissio puolestaan katsoo, että antamalla asetuksen N:o 2799/1999 se määritti asetuksen N:o 1255/1999 täytäntöönpanosäännöt pysyen täysin viimeksi mainitussa asetuksessa sille annetun toimivallan rajoissa. Komissio tukeutuu oletukseen, jonka mukaan sen täytäntöönpanotoimivallan käsitettä, jonka neuvosto voi sille myöntää EY 202 artiklan nojalla, on tulkittava laajasti (asia 23/75 ym., Rey Soda, tuomio 30.10.1975, Kok. 1975, s. 1279, Kok. Ep. II, s. 509, 10—14 kohta ja asia C-159/96, Portugali v. komissio, tuomio 19.11.1998, Kok. 1998, s. I-7379, 40 kohta).

33 Ainoastaan ratkaistavana olevan asian olennaiset osat kuuluvat neuvoston yksinomaiseen toimivaltaan (asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 6 kohta). Lisäksi olennaisiksi osiksi katsotaan yksinomaan sellaiset säännökset, joiden tarkoituksena on ilmentää yhteisön politiikan perussuuntaviivoja (asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992, Kok. 1992, s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 37 kohta).

34 Komission mukaan koska asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 kohdan sanamuodon perusteella ei voida mitenkään olettaa, että neuvosto halusi ehdottomasti jatkaa tuen myöntämistä nestemäisen rasvattoman maidon käyt-

tämiselle suoraan eläinten ruokintaan, se saattoi perustellusti valita mallin, jossa tuetaan eläinten ruokintaan tarkoitettua rasvatonta maitoa edellyttäen, että sitä käytetään jauheena tai esiseosten tai rehuseosten ainesosana.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

35 On huomautettava, että EY 211 artiklan neljännen luetelmakohdan mukaan turvatakseen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen komissio käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon.

36 Käsiteltävänä olevassa asiassa, kuten asetuksen N:o 1255/1999 11 ja 15 artiklasta ja 42 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä virkkeestä, kun niitä tarkastellaan yhdessä, selvästi ilmenee, asetuksessa toisaalta säädetään, että tukea myönnetään nestemäiselle rasvattomalle maidolle ja rasvattomalle maitojauheelle, jos ne täyttävät tietyt edellytykset, ja toisaalta myönnetään komissiolle toimivalta määrittää nämä edellytykset.

37 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan vastaamiseksi on tutkittava, onko komissio antaessaan asetuksen N:o 2799/1999 8 ja 9 artiklan määrittänyt ne edellytykset, joilla tukea myönnetään eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maidolle ja eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle, toimivaltansa rajoissa, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 kohdassa.

38 Tältä osin on huomautettava, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla ainoastaan komissio kykenee seuraamaan jatkuvasti ja tarkkaavaisesti maataloustuotteiden markkinoiden kehitystä ja toimimaan tilanteen vaatimalla nopeudella. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan neuvosto voi joutua myöntämään sille tältä osin laajan harkintavallan ja toimivallan. Tällöin tämän toimivallan rajoja on arvioitava erityisesti markkinajärjestelyn keskeisten yleisten tavoitteiden valossa (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 133/85—136/85, Rau ym., tuomio 21.5.1987, Kok. 1987, s. 2289, 31 kohta ja asia C-359/89, SAFA, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1677, 16 kohta).

39 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimielimillä on maatalouden alalla laaja harkintavalta, kun otetaan huomioon niille EY:n perustamissopimuksessa määrätyt tehtävät (ks. mm. asia C-63/00, Schilling ja Nehring, tuomio 16.5.2002, Kok. 2002, s. I-4483, 39 kohta). Kun kyse on tällaisesta harkintavallasta, yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava ainoastaan, ettei tätä valtaa käytettäessä ole tapahtunut ilmeistä virhettä tai ilmennyt harkintavallan väärinkäyttöä eivätkä yhteisön toimielimet ole ilmeisesti ylittäneet harkintavaltansa rajoja (ks. mm. asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001, Kok. 2001, s. I-5689, 80 kohta).

40 Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio käytti sille asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklassa myönnettyä täytäntöönpanotoimivaltaa ja määritti edellytykset, joilla tukea voidaan myöntää eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maidolle ja eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle. Asetuksen N:o 2799/1999 8 artiklan mukaan tuen saamiseksi rasvaton maito ja rasvaton maitojauhe on käytettävä asetuksen 9 artiklan mukaisesti hyväksytyssä laitoksessa, eikä siitä saada maksaa tukea tai sen hinta ei saa olla alennettu muiden yhteisön toimenpiteiden nojalla. Lisäksi asetuksen N:o 2799/1999 9 artiklassa säädetään, että hyväksyntä koskee yksinomaan esiseoksia, rehuseoksia tai denaturoitua rasvatonta maitojauhetta tuottavia laitoksia.

41 Näistä säännöksistä ilmenee selvästi, että nestemäiselle rasvattomalle maidolle voidaan asetuksen N:o 2799/1999 voimaantulon jälkeen myöntää tukea ainoastaan, jos se on etukäteen lisätty rehuseosten valmistamiseen käytettävään esiseokseen tai jalostettu maitojauheeksi.

42 On kuitenkin todettava ensiksi, että vaikka tämä edellytys on kiistatta rajoittava, se ei kuitenkaan merkitse tukien poistamista kokonaan eläinten ruokintaan tarkoitetulta rasvattomalta maidolta, mikä olisi asetuksen N:o 1255/1999 11 artiklan 1 kohdan vastaista. Tällaisen rasvattoman maidon markkinat hyötyvät edelleen tässä säännöksessä tarkoitetusta tuesta niiden tukien kautta, joita myönnetään rehuseosten valmistamiseen käytettäviä esiseoksia valmistaville yrityksille.

43 Toiseksi on huomautettava, että komissio perusteli tämän rajoittavan edellytyksen käyttöönottoa korostamalla asetuksen N:o 2799/1999 3 perustelukappaleessa, että on varmistettava, että rasvaton maito ja rasvaton maitojauhe, josta tukea maksetaan, todella käytetään eläinten ravinnoksi.

44 Kolmanneksi komissio totesi kyseisen asetuksen 11 perustelukappaleessa toisaalta, että kokemus on osoittanut, että asetuksessa N:o 1105/68 säädetty tukijärjestelmä aiheuttaa lukuisia ongelmia sen täytäntöönpanon ja edunsaajien valvonnan osalta, ja toisaalta, että tämän toimenpiteen kohteena olevat maitomäärät ovat viime vuosina voimakkaasti vähentyneet, jopa siinä määrin, että tämän tukijärjestelmän vaikutus maitoalan markkinoiden tasapainoon on tullut toisarvoiseksi.

45 Edellä esitettyjen näkökohtien valossa ei vaikuta siltä, että komissio olisi tehnyt ilmeistä virhettä tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa tai että se olisi ylittänyt harkintavaltansa rajat, kun se on asettanut tuensaannin edellytykseksi sen, että eläinten ruokintaan tarkoitettu nestemäinen rasvaton maito jalostetaan etukäteen rehuseoksiksi tai maitojauheeksi.

46 Näin ollen komissio ei ylittänyt täytäntöönpanotoimivaltansa rajoja, kun se antoi asetuksen N:o 2799/1999.

Syrjimättömyysperiaate

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

47 Niemann väittää, että asetus N:o 2799/1999 loukkaa EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa mainittua syrjimättömyysperiaatetta. Niemann viittaa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tässä määräyksessä edellytetään, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin, ellei tällaista erilaista kohtelua voida objektiivisesti perustella, ja väittää ensiksi, että nestemäinen rasvaton maito ja rasvaton maitojauhe ovat samanlaisia tuotteita. Rasvatonta maitojauhetta saadaan kuivattamalla nestemäistä rasvatonta maitoa eli poistamalla siitä vesi. Niemann väittää toiseksi, että nestemäinen rasvaton maito ja rasvaton maitojauhe on tarkoitettu samanlaiseen käyttöön ja että näin ollen ne ovat korvattavissa toisillaan. Molempia käytetään vasikoiden lihottamiseen.

48 Komissio puolestaan väittää, että asetus N:o 2799/1999 ei aiheuta EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa kiellettyä syrjintää. Komissio väittää, että nestemäisen rasvattoman maidon ja rasvattoman maitojauheen tuottajat eivät ole toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa, koska viimeksi mainitut jalostavat tuotteitaan enemmän. Pelkästään se, että molempia tuotteita käytetään eläinten ruokintaan ja että niitä käytetään näin ollen tuomaan toivottavia maitoproteiineja, ei kuitenkaan edellytä sitä, että niitä olisi tuen myöntämisen osalta kohdeltava samalla tavoin. Komissio mainitsee myös kyseessä olevien tuotteiden erilaiset ominaisuudet ja niiden vaikutukset. Komission mukaan nämä erot vaikuttavat valvontaan, jota sen on harjoitettava tukijärjestelmää toimeenpantaessa.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

49 On huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukainen syrjintäkielto yhteistä maatalouspolitiikkaa toteutettaessa on vain ilmaus yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta, joka edellyttää, että toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla ja että erilaisissa tilanteissa ei menetellä samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella (ks. mm. asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988, Kok. 1988, s. 4563, 25 kohta; asia C-15/95, EARL de Kerlast, tuomio 17.4.1997, Kok. 1997, s. I-1961, 35 kohta ja asia C-292/97, Karlsson ym., tuomio 13.4.2000, Kok. 2000, s. I-2737, 39 kohta).

50 Käsiteltävänä olevassa asiassa ei voida kiistää sitä, että periaatteessa eläinten ruokintaan tarkoitetut nestemäinen rasvaton maito ja rasvaton maitojauhe ovat toisiinsa rinnastettavissa olevia tuotteita.

51 Näiden tuotteiden välillä on kuitenkin eroja, joilla voidaan objektiivisesti perustella niiden erilaista kohtelua tuen saamista koskevan oikeuden kannalta. Ensinnäkin nestemäinen rasvaton maito pilaantuu helpommin kuin rasvaton maitojauhe. Nestemäistä rasvatonta maitoa ei siis voida säilyttää yhtä kauan eikä samalla tavoin kuin rasvatonta maitojauhetta.

52 Toiseksi rasvatonta maitojauhetta ja nestemäistä rasvatonta maitoa valvotaan eri tavoin. Nestemäisen rasvattoman maidon pilaantumisherkkyyden vuoksi, siihen kohdistuvia tarkastuksia on tehtävä melko lyhyin väliajoin sekä meijereissä että nestemäistä maitoa käyttävien vasikankasvattajien luona. Tällöin valvonnan kustannukset ovat selvästi suuremmat kuin maitojauhetta koskevan valvonnan kustannukset.

53 Kuten komissio on todennut asetuksen N:o 2799/1999 11 perustelukappaleessa, tukitoimenpiteiden kohteena olevat maitomäärät ovat viime vuosina voimakkaasti vähentyneet, jopa siinä määrin, että tämän tukijärjestelmän vaikutus maitoalan markkinoiden tasapainoon on tullut toisarvoiseksi. Tällä markkinaolosuhteiden kehittymisellä voidaan perustella kyseisen järjestelmän tehottomimpien ja kalleimpien toimenpiteiden poistaminen.

54 Näiden seikkojen perusteella on todettava, että komissio ei loukannut EY 34 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaista syrjintäkieltoa, kun se antoi asetuksen N:o 2799/1999.

Luottamuksensuojan periaate

55 Niemann viittaa luottamuksensuojan periaatetta koskevaan oikeuskäytäntöön (asia 1/73, Westzucker, tuomio 4.7.1973, Kok. 1973, s. 723; asia 74/74, CNTA

v. komissio, tuomio 14.5.1975, Kok. 1975, s. 533, Kok. Ep. II, s. 469; asia 97/76, Merkur v. komissio, tuomio 8.6.1977, Kok. 1977, s. 1063; asia 84/78, Tomadini, tuomio 16.5.1979, Kok. 1979, s. 1801 ja asia C-368/89, Crispoltoni, tuomio 11.7.1991, Kok. 1991, s. I-3695, 21 kohta) sen väitteensä tueksi, jonka mukaan tuen poistaminen 1.1.2000 lähtien eläinten ruokintaan tarkoitetulta nestemäiseltä rasvattomalta maidolta komission 17.12.1999 antamalla asetuksella, joka julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 31.12.1999, loukkaa sen kyseisen periaatteen mukaisia oikeuksia. Sen mukaan enää ei ollut mahdollista täyttää aiemmin tehtyjä sopimuksia, ja viimeksi mainittuna päivänä vuoden 2000 suunnitelmat oli tehty jo aikaa sitten. Tällaisen markkinatilanteen perustavanlaatuisen muutoksen, joka vaikuttaa merkittävällä tavalla niihin, joita se koskee, ei pitäisi tulla voimaan "yhtäkkiä", vaan se pitäisi panna täytäntöön riittävän siirtymäajan jälkeen.

56 Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudelliset toimijat eivät voi perustaa perusteltua luottamustaan sille, etteivät markkinapolitiikasta tai rakennepolitiikasta johtuvat mahdolliset rajoitukset koske niitä yhteisten markkinajärjestelyiden alalla, joiden tavoitteena on jatkuva sopeutuminen muuttuneisiin taloudellisiin tilanteisiin. Luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota yhteisön säännöksiä ja määräyksiä vastaan vain silloin, kun yhteisö on itse luonut etukäteen tilanteen, johon perusteltu luottamus perustuu (ks. vastaavasti asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996, Kok. 1996, s. I-569, 20 kohta).

57 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa mistään asiakirjojen sisältämistä tiedoista ei ilmene, että toimivaltaiset yhteisöt toimielimet olisivat luoneet tilanteen, johon perustuisi kyseessä olevien tuottajien perusteltu luottamus asetuksessa N:o 1105/68 säädetyn eläinten ruokintaan tarkoitetun nestemäisen rasvattoman maidon tukijärjestelmän säilyttämiseen.

58 Kuten eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maidolle ja maitojauheelle myönnettävästä tuesta (sekä komission vastaukset) 25.3.1999 tehdystä tilintar-

kastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 1/99 (EYVL C 147, s. 1) ilmenee, komissio oli päinvastoin ilmoittanut aikovansa muuttaa olemassa olevia eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maidolle myönnettäviä tukia koskevia säännöksiä. Vastauksissaan kyseiseen kertomukseen komissio kyseenalaisti selvästi nestemäiselle rasvattomalle maidolle myönnettävien tukien säilyttämisen, kun otetaan huomioon tämän tuotteen vähäinen merkitys maitoproteiinien markkinoiden tasapainolle, kun tämä tuote edustaa ainoastaan 3 prosenttia sisämarkkinoilla tuetun rasvattoman maidon kokonaismäärästä.

59 Asiakirjoista ilmenee lisäksi, että komissio ilmoitti vuoden 1999 elokuusta lähtien Saksan maanviljelijöiden liitolle ja vasikankasvattajien liitolle aikomuksestaan antaa kyseessä olevat toimet.

60 Näin ollen komissio ei loukannut luottamuksensuojan periaatetta, kun se antoi asetuksen N:o 2799/1999.

61 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetyt seikat, ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle on vastattava, että ennakkoratkaisukysymystä tarkasteltaessa ei tullut esiin mitään seikkaa, joka vaikuttaisi asetuksen N:o 2799/1999 pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

62 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Verwaltungsgericht Hannoverin 6.12.2000 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymystä tarkasteltaessa ei tullut esiin mitään seikkaa, joka vaikuttaisi asetuksen (EY) N:o 1255/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä eläinten rehuksi tarkoitetun rasvattoman maidon ja rasvattoman maitojauheen tuen ja mainitun rasvattoman maitojauheen myynnin osalta 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2799/1999 pätevyyteen.

Schintgen Skouris Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä maaliskuuta 2003.

R. Grass — kirjaaja

J.-P. Puissochet — kuudennen jaoston puheenjohtaja