

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

13. april 2011 \*

I sag T-576/08,

**Forbundsrepublikken Tyskland**, først ved M. Lumma og B. Klein, derefter ved M. Lumma, B. Klein, T. Henze og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

**Kongeriget Sverige** ved A. Falk, K. Petkovska, S. Johannesson og A. Engman, som befuldmægtigede,

intervenient,

\* Processprog: tysk.

mod

**Europa-Kommissionen** ved F. Erlbacher og A. Szmytkowska, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

**Kongeriget Spanien** ved B. Plaza Cruz, som befuldmægtiget,

af

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues og B. Cabouat, som befuldmægtigede,

af

**Den Italienske Republik**, først ved I. Bruni, som befuldmægtiget, derefter ved avvocato dello Stato P. Gentili,

og af

**Republikken Polen**, først ved M. Dowgiewicz, derefter ved M. Szpunar, og endelig ved M. Szpunar, B. Majczyna og M. Drwiecki, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 983/2008 af 3. oktober 2008 om vedtagelse af en plan for tildeling til medlemsstaterne af midler, der skal afholdes over regnskabsåret 2009, og som skal dække udgifterne til levering af fødevarer fra interventionslagre til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet (EUT L 268, s. 3)

har

#### RETTEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne M. Prek (refererende dommer), som fungerende afdelingsformand, S. Soldevila Fragoso og S. Frimodt Nielsen,

justitssekretær: fuldmægtig K. Andová,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. september 2010,

afsagt følgende

## Dom

### Retsforskrifter

- <sup>1</sup> 10. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299, s. 1) er affattet således:

»For at stabilisere markederne og sikre den pågældende landbrugsbefolkning en rimelig levestandard er der udviklet differentierede prisstøtteordninger for de forskellige sektorer [...] Foranstaltningerne har form af offentlig intervention eller støtte til offentlig oplagring af produkter fra korn-, ris-, sukker-, olivenolie- og spiseoliven-, økseføds-, mejeri-, svineføds- og fåre- og gedekødssektoren. I betragtning af denne forordnings mål bør prisstøtteforanstaltningerne derfor bibeholdes, hvis de indgår i de tidligere udviklede instrumenter, uden at der foretages væsentlige ændringer i forhold til den tidligere retstilstand.«

2 18. betragtning til samme forordning har følgende ordlyd:

»EF har i kraft af sine interventionslagre af forskellige landbrugsprodukter i høj grad mulighed for at hjælpe de socialt dårligst stillede. Det er i EF's interesse at udnytte denne mulighed ved at indføre egnede foranstaltninger, indtil lagrene er nedbragt til normal størrelse. Ud fra disse betragtninger har der indtil nu kunnet uddeles fødevarer gennem velgørende organisationer i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3730/87 af 10. december 1987 om almindelige regler for levering til visse organisationer af levnedsmidler fra interventionslagre med henblik på uddeling til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet. Denne vigtige sociale foranstaltning, der kan være meget værdifuld for de socialt dårligst stillede personer, bør bevares og indarbejdes i nærværende forordning.«

3 Fusionsmarkedsordningens del II, afsnit I, kapitel I, afdeling II, underafdeling IV, »Afsætning fra intervention«, omfatter artikel 25-27.

4 I henhold til fusionsmarkedsordningens artikel 25 »[afsættes p]rodukter opkøbt ved offentlig intervention [...] på en sådan måde, at enhver forstyrrelse af markedet undgås, og at alle købere har lige adgang til produkterne og behandles ens«.

- 5 Samme forordnings artikel 27 med overskriften »Gratis uddeling til de socialt dårligst stillede personer i EF« bestemmer:

»1. Produkter på interventionslagre stilles til rådighed for visse organisationer med henblik på uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet i overensstemmelse med en årsplan.

Produkterne udleveres:

- a) gratis, eller
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- b) til en pris, der under ingen omstændigheder må overstige de omkostninger, som de udpegede organisationer berettiget har haft til at gennemføre aktionen.

2. Et produkt kan tilvejebringes på Fællesskabets marked, hvis:

- a) det midlertidigt ikke kan fås på Fællesskabets interventionslagre i forbindelse med gennemførelsen af den årsplan, der er nævnt i stk. 1, i det omfang det er nødvendigt for at gennemføre planen i en eller flere medlemsstater, og forudsat, at omkostningerne begrænses til de omkostninger, der er fastsat til det formål i Fællesskabets budget, eller

b) planens gennemførelse ville indebære overførsel medlemsstaterne imellem af små mængder produkter, der er oplagret på interventionslagre i en anden medlemsstat end den eller de medlemsstater, hvor produktet er påkrævet.

3. De pågældende medlemsstater udpeger de organisationer, der er nævnt i stk. 1, og underretter, hvis de ønsker at anvende aktionen, Kommissionen herom i god tid hvert år.

4. De produkter, der er omhandlet i stk. 1 og 2, udleveres gratis til de udpegede organisationer. Deres regnskabsmæssige værdi er lig med interventionsprisen, om nødvendigt vægtes med koefficienter, der tager hensyn til kvalitetsforskelle.

5. Uanset artikel 190 finansieres de produkter, der stilles til rådighed i henhold til nærværende artikels stk. 1 og 2, ved bevillinger under den relevante budgetpost for EGFL på Den Europæiske Unions almindelige budget [...]«

6 Artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3149/92 af 29. oktober 1992 om gennemførelsesbestemmelser for levering af levnedsmidler fra interventionslagre til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet (EFT L 313, s. 50) bestemmer:

»1. De medlemsstater, der ønsker at gennemføre aktionen vedrørende uddeling af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet som indført ved forordning [...] nr. 3730/87, underretter hvert år Kommissionen herom senest den 1. februar i året for gennemførelsesperioden for den i artikel 2 omhandlede årsplan.

2. De berørte medlemsstater meddeler senest den 31. maj Kommissionen:

- a) de mængder af hver type produkt [...], der er nødvendige til gennemførelsen af planen på deres område for det pågældende regnskabsår

[...]«

7 Samme forordnings artikel 2 bestemmer:

»1. Kommissionen vedtager hvert år inden den 1. oktober en årsplan for uddeling via de enkelte medlemsstater af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede. Ved fordelingen af ressourcerne mellem medlemsstaterne tager Kommissionen hensyn til de bedste skøn over antallet af dårligt stillede personer i de pågældende medlemsstater. Den tager ligeledes hensyn til erfaringerne med planens gennemførelse og de anvendte mængder i de foregående regnskabsår [...]

2. Kommissionen rådspørger inden udarbejdelsen af årsplanen de vigtigste organisationer, der er fortrolige med de socialt dårligst stillede personers problemer i Fællesskabet.



3. Planen fastlægger bl.a.:

- 1) for hver medlemsstat, som gennemfører aktionen:
  - a) de finansielle midler, den højst får stillet til rådighed til at gennemføre sin del af planen
  - b) den mængde af hver type produkt, der skal udtages fra interventionsorganernes lagre
  - c) den bevilling, medlemsstaten for hvert enkelt produkt får stillet til rådighed til opkøb på EF-markedet, hvis det ved årsplanens vedtagelse konstateres, at det pågældende produkt rent midlertidigt ikke er disponibelt på interventionsorganernes lagre.

For hvert produkt fastlægges bevillingen under hensyn til den mængde, medlemsstaten har angivet i sin meddelelse, jf. artikel 1, stk. 2, til den mængde, der er brug for, men som ikke er disponibel på interventionslagrene, til de produkter, der er blevet anmodet om og tildelt i de foregående regnskabsår, samt til den reelle udnyttelse af sidstnævnte produkter.

[...]«

- 8 Samme forordnings artikel 3 bestemmer, at planens gennemførelsesperiode løber fra den 1. oktober til den 31. september det følgende år.
- 9 Denne forordnings artikel 4, stk. 1a, fjerde punktum, bestemmer:

»Tilvejebringelse af et givet produkt på markedet kan kun gennemføres, hvis de leveringer, der skal gennemføres af alle de mængder produkter af samme gruppe, der skal udtages fra interventionslagre, jf. artikel 2, stk. 3, nr. 1), litra b), inkl. de mængder, der skal overføres i henhold til artikel 7, tidligere er blevet tildelt. De nationale myndigheder underretter Kommissionen om iværksættelsen af procedurerne for tilvejebringelse på markedet.«

### **Den anfægtede forordning**

- 10 Årsplanen for tildeling til medlemsstaterne af midler, som skal dække udgifterne til levering af fødevarer fra interventionslagre til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet, der skal afholdes over regnskabsåret 2009, er fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 983/2008 af 3. oktober 2008 (EUT L 268, s. 3, herefter »den anfægtede forordning«)

11 Fjerde betragtning til den anfægtede forordning er affattet således:

»Ifølge artikel 2, stk. 3, nr. 1), litra c), i forordning [...] nr. 3149/92 skal der afsættes bevillinger til opkøb på markedet af produkter, der midlertidigt ikke er disponible på interventionslagrene. Interventionsorganernes lagre af konsumegnet korn er for tiden meget små, og der er allerede truffet foranstaltninger med henblik på salg af disse lagre på markedet. Interventionsorganerne råder for tiden ikke over lagre af ris og skummetmælkspulver, og disse landbrugsprodukter forventes heller ikke tilbudt til intervention i 2008. Det er derfor nødvendigt at fastsætte bevillinger til opkøb på markedet af de mængder korn, skummetmælkspulver og ris, der er nødvendige for at gennemføre planen for 2009.«

12 Den anfægtede forordnings artikel 1 bestemmer:

»I 2009 uddeles der fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet, jf. artikel 27 i forordning (EF) nr. 1234/2007 [fusionsmarkedsordningen], efter den årsuddelingsplan, der er fastsat i bilag I til nærværende forordning.«

13 I henhold til den anfægtede forordnings artikel 2, »[er b]evillingerne til medlemsstaterne til opkøb på markedet af de mængder korn, skummetmælkspulver og ris, der er brug for til den uddelingsplan, som er omhandlet i artikel 1, [...] fastsat i bilag II« til samme forordning.

14 Den anfægtede forordnings bilag I, litra a), fastsætter de finansielle midler, der stilles til rådighed for planens gennemførelse i hver medlemsstat til et samlet beløb på 496 mio. EUR.

- 15 Den anfægtede forordnings bilag II fastsætter bevillingerne til medlemsstaterne til opkøb af produkter på EF-markedet inden for de beløb, der er fastsat i forordningens bilag I, litra a), til et samlet beløb på 431 420 891 EUR.
- 16 Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2009 blev vedtaget den 18. december 2008 (EUT 2009 L 69, s. 1). Det fastsatte en bevilling på 500 mio. EUR til at dække udgifterne til fødevareprogrammer til fordel for de socialt dårligst stillede personer i Det Europæiske Fællesskab.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 17 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. december 2008 har Forbundsrepublikken Tyskland anlagt denne sag.
- 18 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 6. april 2009 har Den Italienske Republik fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionen for De Europæiske Fællesskabs påstande.
- 19 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 8. april 2009 har Den Franske Republik fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 20 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 14. april 2009 har Kongeriget Sverige fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

- 21 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 16. april 2009 har Republiken Polen fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 22 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 27. maj 2009 har Kongeriget Spanien fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 23 Ved kendelse af 3. juni 2009 tillod formanden for Rettens Femte Afdeling Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republiken Polen og Kongeriget Sverige at intervenere i sagen. Disse intervenienter indleverede deres processkrift inden for de fastsatte frister.
- 24 Da Kongeriget Spaniens interventionsbegæring blev fremsat efter udløbet af den frist på seks uger, der er fastsat i artikel 115, stk. 1, i Rettens procesreglement, har formanden for Rettens Femte Afdeling ved kendelse af 8. september 2009 givet Kongeriget Spanien tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande og til at fremsætte sine bemærkninger under den mundtlige forhandling.
- 25 Ved afgørelse truffet af Rettens præsident er Rettens Femte Afdelings sammensætning ændret i forbindelse med denne procedure.
- 26 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

27 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 9. september 2010.

28 Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede forordning annulleres.
  
- Retsvirkningerne af annullationen begrænses til artikel 2 i og bilag II til den anfægtede forordning, og disse »suspenderes«.
  
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Kongeriget Sverige har nedlagt følgende påstande:

- Forbundsrepublikken Tysklands påstand tages til følge.
  
- Retsvirkningerne af den annullerede forordning »opretholdes«.

30 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Samtlige henvisninger til Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse af 17. oktober 2008 »lades ude af betragtning«.
- Frifindelse.
- Subsidiært begrænses og »suspenderes« retsvirkningerne af annullationen af den anfægtede forordning.
- Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionen frifindes.
- Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises.

- Subsidiært frifindes Kommissionen.
  
  - Retsvirkningerne af den anfægtede forordning erklæres endelige i tilfælde af annullation af den anfægtede forordning
  
  - Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- <sup>33</sup> Kongeriget Spanien og Republikken Polen har nedlagt påstand om Kommissionens frifindelse.

### **Retlige bemærkninger**

*Vedrørende Den Italienske Republik og Republikken Polens afvisningspåstande*

#### Parternes argumenter

- <sup>34</sup> Den Italienske Republik og Republikken Polen har gjort gældende, at dette annullationsøgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.



- 35 Den Italienske Republik har nærmere bestemt anført, at Forbundsrepublikken Tyskland burde have gjort indsigelse mod Fællesskabets budget for året 2009 for så vidt angik bevillingerne til medlemsstaterne til opkøb af produkter på landbrugsmarkerne. I det omfang den anfægtede forordning blot fordeler disse bevillinger, er et søgsmål rettet mod forordningen anlagt for sent og må derfor afvises.
- 36 Republikken Polen har for sin del gjort gældende, at dette søgsmål har til formål at anfægte de grundlæggende regler for uddeling i fusionsmarkedsordningen, i henhold til hvilken den anfægtede forordning er blevet vedtaget, og udarbejdelsen af de årlige uddelingsplaner, fastsat i forordning nr. 3149/92.
- 37 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at de to intervenienter ikke kan gøre sådanne formalitetsindsigelser gældende, idet intervenienter efter fast retspraksis ikke kan gøre formalitetsindsigelse om sagens afvisning gældende, når sagens parter ikke har gjort det.

## Rettens bemærkninger

- 38 Det bemærkes, at Kommissionen ikke har nedlagt påstand om sagens afvisning, men kun om frifindelse. Det bemærkes, at i henhold til artikel 40, stk. 4, i statuttten for Den Europæiske Unions Domstol, som finder anvendelse på sagen for Retten i medfør af nævnte stats artikel 53, stk. 1, kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at støtte en af parternes påstande. I øvrigt indtræder den intervenerende part i henhold til procesreglements artikel 116, stk. 3, i sagen, som den foreligger på tidspunktet for interventionen.

39 Den Italienske Republik og Republikken Polen kan således ikke nedlægge en afvisningspåstand, og Retten er derfor ikke forpligtet til at undersøge dette anbringende (jf. i denne retning Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 2022, og Rettens dom af 27.11.1997, sag T-290/94, Kaysersberg mod Kommissionen, Sml. II, s. 2137, præmis 76). Den Italienske Republik og Republikken Polens afvisningspåstande skal derfor afvises.

*Om Kommissionens anbringende om at se bort fra henvisningerne i stævningen til Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse af 17. oktober 2008*

40 Kommissionen har gjort gældende, at fremlæggelsen af den pågældende udtalelse, som vedrører Kommissionens ændringsforslag til fusionsmarkedsordningen, hverken er blevet godkendt af Rådet eller anordnet af Retten. Som følge heraf bør samtlige henvisninger til den i stævningen ifølge fast retspraksis ikke tages i betragtning af Retten.

41 Forbundsrepublikken Tyskland har præciseret, at denne udtalelse, der er uden grundlæggende betydning for afgørelsen af dette søgsmål, allerede har været genstand for en officiel rapport, og at der i stævningen blev henvist til den på meget generel måde.

42 Det skal fastslås, at ifølge fast retspraksis ville det være til skade for almenhedens interesse i, at institutionerne kan indhente uafhængige juridiske udtalelser fra deres juridiske tjeneste, såfremt sådanne interne dokumenter kunne fremlægges under en sag for Retten af andre personer end de tjenestegrene, på hvis anmodning de er blevet udfærdiget, uden at en sådan fremlæggelse er blevet tilladt af den pågældende institution eller anordnet af denne retsinstans (Domstolens kendelse af 23.10.2002, sag C-445/00, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 9151, præmis 12, Rettens dom af 8.11.2000, sag

T-44/97, Ghignone m.fl. mod Rådet, Sml. Pers. I-A, s. 223, og II, s. 1023, præmis 48, og Rettens kendelse af 10.1.2005, sag T-357/03, Gollnisch m.fl. mod Parlamentet, Sml. II, s. 1, præmis 34).

- <sup>43</sup> Kommissionens påstand om at se bort fra henvisningerne i stævningen til Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse af 17. oktober 2008 skal derfor tages til følge.

### *Om realiteten*

#### Parternes argumenter

- <sup>44</sup> Forbundsrepublikken Tyskland, støttet af Kongeriget Sverige, har gjort et enkelt anbringende gældende, hvorefter den anfægtede forordning er blevet vedtaget under tilsidesættelse af fusionsmarkedsordningens artikel 27, set i lyset af 18. betragtning til forordningen om Fællesskabets interesse i at udnytte landbrugsprodukterne, indtil lagrene er nedbragt til normal størrelse, og artikel 33 EF og 37 EF. Den anfægtede forordning har »mistet enhver forbindelse« til den fælles landbrugspolitik og er i virkeligheden en del af socialpolitikken.
- <sup>45</sup> Først tillader fusionsmarkedsordningens artikel 27, som er en del af fusionsmarkedsordningens del II, afsnit I, kapitel II, afdeling II, underafdeling IV, med overskriften »Afsætning fra intervention«, kun supplerende opkøb på markedet af levnedsmidler,

såfremt et produkt midlertidigt ikke kan fås på Fællesskabets interventionslagre i forbindelse med gennemførelsen af årsplanen i det omfang, det er nødvendigt for at gennemføre planen i en eller flere medlemsstater.

- 46 Den anfægtede forordning vedrører for det første ikke opkøb af produkter, som »midlertidigt ikke kan fås på Fællesskabets interventionslagre«. Selv om denne betingelse således kræver, at eksisterende interventionslagre først skal uddeles, og at supplerende opkøb skal være af midlertidig og undtagelsesvis karakter, har forholdet mellem levnedsmidler fra interventionslagre og dem opkøbt udefra byttet plads, idet de sidstnævntes andel i forhold til det samlede omfang af planen gik fra 18,06 % i 2006 til 85,35 % i 2008 og til 86,98 % i 2009. Ifølge Kommissionens prognoser for interventionslagrenes udvikling vil den situation blive langvarig.
- 47 For så vidt angår det budget, der blev tildelt til gennemførelse af planen for 2009, blev det forhøjet med 500 mio. EUR, uden at denne forhøjelse i forhold til tidligere år kan begrundes i en prisstigning for så vidt angår de produkter, der er omfattet af planen. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere stillet spørgsmålstegn ved, om proceduren med henblik på vedtagelse er forenelig med forordning nr. 3149/92, idet den har gjort gældende, at Kommissionen på baggrund af meddelelsen om forhøjelse af planens budget havde opfordret medlemsstaterne til efter den i den henseende fastsatte frist at genoverveje deres anmodning om nødvendige produkter til gennemførelse af planen.
- 48 Det skal for det andet blive klart i løbet af »gennemførelsen af årsplanen«, at produkter ikke kan fås på interventionslagrene. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland skal denne betingelse fortolkes således, at der kan ske opkøb i tilfælde af manglende produkter i løbet af årsbudgettet, eller hvis det ved årsplanens udarbejdelse bliver konstateret, at de eksisterende interventionslagre formentligt eller helt sikkert ikke var

tilstrækkelige. Den anfægtede forordning har dog tildelt midler til opkøb af produkter, for hvilke der ikke allerede ved udarbejdelsen af planen var blevet fastsat noget interventionslager i løbet af året.

- 49 For det tredje er den fastsatte plan ikke baseret på størrelsen af eksisterende eller forventede interventionslagre, men udelukkende på de behov, som de deltagende medlemsstater har meddelt, og svarer følgelig ikke til det, der er »nødvendigt« for dens gennemførelse. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland skal planens størrelse være knyttet til interventionslagrene. Fusionsmarkedsordningens artikel 43, litra g), giver således Kommissionen beføjelse til at udarbejde en årsplan alene med hensyn til forordningens artikel 27, stk. 1, der fastsætter bestemmelse om uddeling af produkter fra interventionslagre.
- 50 Dernæst har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at den plan, som blev vedtaget ved den anfægtede forordning, ikke forfølger en eneste af artikel 33 EF's målsætninger. Den har henvist til Domstolens praksis, hvorefter valg af retsgrundlag for en retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder navnlig retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland vedrører den omhandlede forordning ikke produktion og salg af landbrugsprodukter og er ikke en foranstaltning vedtaget indenfor rammerne af den fælles landbrugspolitik.
- 51 I modsætning til Kommissionens vurdering har den pågældende plan »mistet enhver forbindelse« til den fælles landbrugspolitik og navnlig til målsætningen om at stabilisere markederne som omhandlet i artikel 33, stk. 1, litra c), EF. Da der er sket en omfattende nedbringelse af interventionslagrene, og planen hovedsageligt er baseret på opkøb af fødevarer, er denne foranstaltning ikke længere en del af den fælles landbrugspolitik, men ligger i forlængelse heraf. Den anfægtede plan er ikke omfattet af artikel 33 EF og 37 EF, idet dens primære formål, som et supplerende element til interventionsmekanismen, er af social karakter. Ifølge Domstolens praksis begrænses

den fælles landbrugspolitik anvendelsesområde, når en retsakt har visse virkninger på landbruget, som dog blot er af subsidiær betydning i forhold til hovedformålet.

- 52 På samme måde, og i modsætning til det af Kommissionen anførte, bidrager Fællesskabets fødevareprogram heller ikke til at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsprodukter som omhandlet i artikel 33, stk. 1, litra e), EF. Idet levnedsmidler tilbydes de socialt dårligst stillede personer, kan formålet med en rimelig pris absolut ikke opfyldes. Ifølge Domstolens praksis kan der ikke sættes lighedstegn mellem en rimelig pris og de lavest mulige priser.
- 53 Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland er disse konklusioner bekræftet af Kommissionens forslag til ændring af fusionsmarkedsordningen af 17. september 2008, hvori det bl.a. blev foreslået at fjerne begrænsningen for opkøb i situationer, hvor interventionslagre midlertidigt ikke er disponible. Denne ændring blev foreslået for at imødekomme behovet for at tilpasse den afledte ret til virkeligheden, hvilket Kommissionen har bekræftet.
- 54 For så vidt angår forordning nr. 3149/92 er denne ikke i sig selv i strid med EU-retten, men skal forstås i lyset af trindhøjere retsregler og kan under ingen omstændigheder fravige disse.
- 55 For så vidt angår Kongeriget Sverige har dette for det første anført, at fusionsmarkedsordningen i princippet udelukkende fastsætter anvendelsen af interventionslagerne, og at det omfattende opkøb af produkter på fællesmarkedet udgør en »omgåelse« af

denne forordning. Betingelserne for opkøb af produkter, der er fastsat i forordningens artikel 27, stk. 2, skal fortolkes strengt, idet der er tale om undtagelser.

- 56 Vedrørende det øjeblik, fra hvilket det er muligt at foretage opkøb, har Kongeriget Sverige gjort gældende, at der er muligt, at der er en vis forskel mellem ordlyden af de forskellige sprogversioner af fusionsmarkedsordningens artikel 27. Ifølge den svenske version skal et produkt ikke kunne fås i løbet af gennemførelsen af planen, i hvilket tilfælde det er tilstrækkeligt at vedtage ændringer til årsplanen. Denne fortolkning understøttes af sammenhængen og formålet med denne bestemmelse, som er at anvende interventionslagrene nyttigt og ikke i første omgang at hjælpe de socialt dårligst stillede personer. Ydermere kan et givent produkt ifølge artikel 4 i forordning nr. 3149/92 kun opkøbes på markedet, hvis de fødevarer af yderste nødvendighed, som skal leveres, allerede er blevet uddelt fra interventionslagre og ved overførsler inden for Fællesskabet.
- 57 Unionslovgiver har aldrig haft til hensigt at fastsætte et permanent hjælpeprogram. Tværtimod vil en nedbringelse af interventionslagrene i henhold til 18. betragtning til fusionsmarkedsforordningen medføre en begrænsning af de af planen omfattede mængder. De socialpolitiske formål fremgår derimod klart af artikel 1 og 2 i forordning nr. 3149/92.
- 58 Kongeriget Sverige har for det andet gjort gældende, at fusionsmarkedsordningens artikel 27 ikke har til formål at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsprodukter som omhandlet i artikel 33, stk. 1, EF. For så vidt angår formålet om at stabilisere markederne har denne medlemsstat henvist til, at det fremgår af fast retspraksis, at dette også omfatter en vilje til at nedbringe overskuddene i Fællesskabet. Fordelingen af produkter, der er fastsat i den anfægtede forordning, har derimod ikke den nødvendige tilknytning til interventionskøb med dette formål. Et anderledes resultat ville

kunne lede til anvendelsen af artikel 37 EF som retsgrundlag for enhver lovgivning med det formål at støtte opkøb af levnedsmidler.

- 59 Ifølge fast retspraksis fremgår det i øvrigt, at hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, skal retsakten have hjemmel med henvisning til dette led. Kongeriget Sverige er af den opfattelse, at en retsakt som den anfægtede forordning kunne være vedtaget på grundlag af artikel 308 EF.
- 60 Støttet af Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik og Republikken Polen har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede forordning er i overensstemmelse med fusionsmarkedsordningen og forordning nr. 3149/92.
- 61 Kommissionen har for det første gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tysklands argumentation vedrørende fortolkningen af artikel 33 EF ikke er relevant. For at svare på den kritik, hvorefter den anfægtede forordning ikke skulle forfølge denne artikels formål, har Kommissionen dog henvist til retspraksis, hvorefter en forordning skal knyttes til landbrugsområdet og således artikel 37 EF, når de produkter, der er berørt af denne forordning, er nævnt i bilag I til EF-traktaten, og når den pågældende forordning bidrager til gennemførelsen af en eller flere af landbrugspolitikens målsætninger, hvilket er tilfældet for produkter, der er omfattet af fusionsmarkedsforordningens artikel 27.
- 62 Artikel 33 EF har således til formål at stabilisere markederne via afsætning og midlertidigt opkøb af produkter på fællesmarkedet og har til formål at sikre forbrugerne,



herunder de socialt dårligst stillede personer, rimelige priser på landbrugsprodukter. Kommissionen har tilføjet, at det sociale formål med uddelingsplanen altid har været klart udtrykt i grundbestemmelserne samt i artikel 2 EF og 3 EF, i lyset af hvilke den fælles landbrugspolitik skal fortolkes. Denne plan har bibeholdt sin tilknytning til den fælles landbrugspolitik.

63 For det andet har Kommissionen vedrørende den angivelige tilsidesættelse af fusionsmarkedsordningens artikel 27 gjort gældende, at betingelsen om, at et produkt ikke kan fås på lagrene »ved årsplanens gennemførelse«, er opfyldt, hvis interventionslagrene ikke er disponible i løbet af årsplanens gennemførelse. I øvrigt fremgår det af forordning nr. 3149/92 og af konteksten og formålet med fusionsmarkedsordningens artikel 27, at lagrenes disponibilitet skal kontrolleres på tidspunktet for vedtagelsen af årsplanen. I overensstemmelse med forordning nr. 3149/92 foregår programlægningen af uddelingen fra maj måned i det foregående år (medlemsstaterne meddeler deres behov) for vedtagelse af planen før den 1. oktober, fra hvilken dato dens gennemførelse påbegyndes. I henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 3, afsnit 1, litra c), bliver en bevilling stillet til medlemsstaternes rådighed, hvis det ved årsplanens vedtagelse konstateres, at et produkt rent midlertidigt ikke kan fås. Forbundsrepublikken Tysklands argumenter fremført vedrørende dette punkt i replikken lader til at gå i samme retning som denne argumentation.

64 Vedrørende interventionslagrenes »midlertidige manglende disponibilitet« er Kommissionen af samme opfattelse som Forbundsrepublikken Tyskland for så vidt angår opkøbenes sekundære karakter i forhold til interventionslagre. Den har imidlertid gjort gældende, at idet der ikke foreligger en præcisering af denne betingelse, skal den fortolkes i lyset af fusionsmarkedsordningens formål, og der skal tages hensyn til den omstændighed, at offentlig intervention på markedet udgør et permanent instrument inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, som kræver passende muligheder for afsætning, hvilket ikke er blevet bestridt af Forbundsrepublikken Tyskland. De pågældende opkøb er ikke bare tilladelige, men nødvendige for at bibeholde sådanne muligheder. Så længe oprettelsen af interventionslagre af visse produkter er retlig

mulig og faktisk tilstrækkelig sandsynlig, har Kommissionen således en forpligtelse til at tage højde for supplerende opkøb af sådanne produkter.

- 65 Begrebet »midlertidig manglende disponibilitet« skal i øvrigt forstås på baggrund af en overordnet vurdering foretaget over flere år. Kommissionen har således i overensstemmelse med artikel 2 i forordning nr. 3149/92 en forpligtelse til på tidspunktet for vedtagelse af planen at tage hensyn til benyttelsen af ressourcer i tidligere regnskabsår. I betragtning af den brede skønsmargen, som Kommissionen har i forbindelse med dette spørgsmål, er de pågældende opkøb udelukkende forbudt i tilfælde af fjernelse eller længerevarende udsættelse af interventionsmekanismen for et produkt.
- 66 Dette har dog ikke været tilfældet for så vidt angår den anfægtede forordning. For at opfylde betingelserne i fusionsmarkedsordningens artikel 27 er Kommissionen forpligtet til at foretage en særskilt kontrol af hvert enkelt produkts tilgængelighed og ikke af alle interventionslagre. Det er for det første i henhold til denne forordning endvidere muligt at foretage supplerende opkøb af de produkter, der er omfattet af planen, med henblik på intervention. For det andet er størrelsen af interventionslagre ikke konstante, men varierer i årenes løb. For det tredje var de produkter, der skulle tilvejebringes i 2009, kun indisponible i en kort periode. De nye interventionslagre, som i øvrigt er i færd med at blive oprettet, kan dække en stor del af årsplanen for regnskabsåret 2010. Det følger heraf, at Kommissionen med rette har lagt til grund, at disse lagres manglende disponibilitet kun var midlertidig, og at den kunne fastsætte bestemmelse om tilvejebringelse af disse produkter på fællesmarkedet.
- 67 Kommissionen er af den opfattelse, at Forbundsrepublikken Tysklands argumentation på dette punkt er selvmodsigende og ikke besvarer spørgsmålet om, fra hvilket niveau i forhold til de eksisterende interventionslagre supplerende opkøb kan beordres. Det kvantitative element, som Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende,

fremgår ikke af den bestemmelse, der er omfattet af fusionsmarkedsordningen. Det er i øvrigt i strid med bestemmelsens formål og ville resultere i retsusikkerhed ved dens anvendelse. Under alle omstændigheder kan dens argumenter ikke tilbagevise den fortolkning, som Kommissionen har anlagt, eller sætte spørgsmålstegn ved den anfægtede forordnings lovlighed på grundlag af denne fortolkning. Det halvårige dokument, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremlagt, vedrører længerevarende prognoser, som ikke er beregnet til at udgøre et grundlag for Kommissionens beslutning om gennemførelse af årsplanerne. Under alle omstændigheder er det udelukkende den eksisterende retlige situation på tidspunktet for dens vedtagelse, som er relevant med henblik på vurderingen af den anfægtede forordnings lovlighed.

<sup>68</sup> For så vidt angår betingelsen om nødvendighed har Kommissionen henvist til, at årsplanen for regnskabsåret 2009 begrænser sig til udgifter afsat til dette formål i Unionens budget, således som fastsat i fusionsmarkedsordningens artikel 27, stk. 2, litra a). I overensstemmelse med denne bestemmelse skal nødvendigheden ikke vurderes på grundlag af forholdet mellem planens mængder og interventionslagrenes mængder, men på grundlag af den nødvendige tilvejebringelse for at sikre planens gennemførelse i de deltagende medlemsstater. Kommissionen har således gjort gældende, at i løbet af de regnskabsår, hvor interventionslagrene var meget store, havde planen kun afsat en lille del af disse lagre. Årsplanen har til formål at dække — inden for det tildelte budgets midler — de behov, som medlemsstaterne har meddelt under hensyntagen til deres mest kvalificerede vurdering af antallet af socialt dårligt stillede personer.

<sup>69</sup> I denne henseende har Kommissionen bestridt Forbundsrepublikken Tysklands argument om forøgelsen af budgettet og gjort gældende, at dette ikke var fastsat på et abstrakt grundlag, men på grundlag af omkostningerne ved opkøb af en vis mængde produkter til markedspris, som var steget kraftigt i 2008 og var ganske betydeligt højere end interventionspriserne.

- 70 Ifølge Kommissionen ville en nedsættelse eller en kort udsættelse af planen på grund af en midlertidig formindskelse af interventionslagre generelt, og især, at visse produkter ikke var disponible, være i strid med planens formål. Det ville faktisk have den virkning at afskære velgørende organisationers deltagelse i en plan, som disse organisationer er afhængige af, og nedlægge den infrastruktur, som er knyttet til instrumentet for afsætning af lagrene i løbet af de følgende år, som var karakteriseret ved at stige i omfang. Dette ville bringe planens formål om stabiliseringen af markederne og formålet om at sikre en høj social beskyttelse i fare.
- 71 Kommissionen har endelig gjort gældende, at dens forslag til ændring af fusionsmærkedordsordningen ikke har nogen bindende retlige virkninger, og at det således ikke kan være genstand for et søgsmål.
- 72 I sine bemærkninger til Kongeriget Sveriges interventionsindlæg har Kommissionen bestridt den fortolkning, hvorefter supplerende opkøb kun er mulige, når produkter ikke er disponible i løbet af planens gennemførelse. Størstedelen af sprogversionerne af fusionsmærkedordsordningens artikel 27 peger nærmere i retning af den fortolkning, som Kommissionen har anlagt. Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at det ikke fremgår af 18. betragtning til denne forordning, at lovgiver har forudset en nedsættelse af de af planen omfattede mængder i tilfælde af en nedgang i mængden af interventionslagres disponibilitet.
- 73 Den Italienske Republik har desuden gjort gældende, at dommen af 4. april 2000, Kommissionen mod Rådet (sag C-269/97, Sml. I, s. 2257), hvori Domstolen fastslog, at artikel 33 EF og 37 EF kan udgøre retsgrundlaget for vedtagelse af en foranstaltning, der ligeledes og måske især har til formål at beskytte den offentlige sundhed, kan overføres på denne sag. Det fremgår også af bestemmelserne i artikel 2 EF, 136 EF og 137 EF, at artikel 33 EF og 37 EF kan udgøre det eneste retsgrundlag for vedtagelsen af foranstaltninger, der også har et endog overvejende socialt formål, på betingelse af,

at de bestemmelser, der er knyttet til lovgivning af og intervention på landbrugsmarkeder, anvendes, hvilket er tilfældet for så vidt angår den anfægtede forordning.

- 74 Den Italienske Republik har henvist til, at Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1) bestemmer, at Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) finansierer landbrugsmerkederne stabilisering. Idet fusionsmarkedsordningens artikel 27 pålægger EGFL den opgave at finansiere de pågældende opkøb, udgør de sidstnævnte ligeledes udgifter til stabilisering af landbrugsmerkederne i henhold til artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 3730/87 af 10. december 1987 om almindelige regler for levering til visse organisationer af levnedsmidler fra interventionslagre med henblik på uddeling til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet (EUT L 352, s. 1), i det omfang disse udgifter godkendes i denne egenskab af budgetmyndigheden.
- 75 Det fremgår af første betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 2535/95 af 24. oktober 1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 3730/87 (EFT L 260, s. 3), at trods den gradvise begrænsning af ordningen med interventionslagre har EU-lovgiver villet fastholde den omhandlede ordning ved at fastsætte bestemmelse om adgang til opkøb på markedet som en »nødforanstaltning«, dvs. svarende til og ikke underordnet eller supplerende i forhold til afsætning af lagrene af produkter, som altid vil være i overensstemmelse med den fælles landbrugspolitik målsætninger. På grundlag af en konstatering af, at et produkt ikke er disponibelt, er handlefriheden mellem afsætning af lagrenes produkter og opkøb på markedet kun begrænset af forpligtelsen til først at anvende førstnævnte foranstaltning før den sidstnævnte. Denne konklusion støttes af anden betragtning til forordning nr. 3730/87, af tredje betragtning til og artikel 4 i forordning nr. 3149/92, af tredje og fjerde betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 267/96 af 13. februar 1996 om ændring af forordning (EØF) nr. 3149/92 (EFT L 36, s. 2) og af femte betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 1127/2007 af 28. september 2007 om ændring af forordning (EØF) nr. 3149/92 (EFT L 255, s. 18).

- 76 Den Italienske Republik har gjort gældende, at alle opkøb, der er foretaget med henblik på at dække de behov, som planen omfatter, og som ikke kan tilfredsstilles ved forudgående anvendelse af interventionslagre, skal kvalificeres som nødvendige. Denne betingelse er dog ikke knyttet til eksistensen af et minimumslager og endnu mindre til den omstændighed, at dette minimum er større end det, der er opkøbt på markedet.
- 77 Vedrørende et produkt, som ikke er disponibelt i løbet af planens gennemførelse, har Den Italienske Republik gjort gældende, at fusionsmarkedsforordningens artikel 27 er affattet således, fordi det kun er på det tidspunkt, at de nødvendige opkøb på markedet skal ske, hvilket ligeledes er i overensstemmelse med artikel 3 i forordning nr. 3149/92. Opkøbene vil således kun finde sted, hvis det bekræftes, at lagerne ikke er disponible i løbet af planens gennemførelse. Denne henvisning til perioden for gennemførelsen af planen er ikke til hinder for, at det vurderes, om lagrene er tilstrækkelige på et tidligere tidspunkt, idet det er nødvendigt for at fastsætte den del af budgettet, der skal afsættes til opkøb. Dette er støttet af første betragtning til forordning nr. 267/96.
- 78 Den Franske Republik har for sin del anført, at den anfægtede forordnings formål er at sikre rimelige priser for forbrugerne, hvilket Forbundsrepublikken Tyskland har bestridt. Uanset om det er mod betaling eller gratis, har denne forordning netop til formål at sikre den eneste pris, som kan anses for rimelig for de socialt dårligst stillede personer, især når den sammenholdes med de priser, som sidstnævnte personer betaler for levnedsmidler købt i det normale distributionsnet.
- 79 Den Franske Republik har tilføjet, at den fælles landbrugspolitik er en del af Fællesskabets politikker, der er opregnet i artikel 3, stk. 1, EF, hvor iværksættelsen navnlig i henhold til artikel 2 EF skal tillade at fremme et højt socialt beskyttelsesniveau i hele Fællesskabet. Domstolen har bl.a. fastslået, at virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik, navnlig inden for rammerne af de fælles markedsordninger, ikke kan ske på en sådan måde, at almene hensyn som eksempelvis beskyttelsen

af forbrugerne eller mennesker og dyrs sundhed og liv lades ude af betragtning. Støtte til de socialt dårligst stillede personer udgør også et alment hensyn.

- 80 Vedrørende den midlertidige karakter af interventionslagrenes manglende disponibilitet har Den Franske Republik gjort gældende, at den mindre anvendelse af disse lagre kun har været særlig udtalt de sidste to år, dvs. fra 2008.
- 81 Republikken Polen har gjort gældende, at eftersom ordlyden i fusionsmarkedsordningens artikel 27 er af vag og meget generel karakter, har Kommissionen en meget bred skønsmargen vedrørende betingelserne for opkøb af levnedsmidler på markedet. Under alle omstændigheder er den eneste korrekte fortolkning af den nævnte artikel den, som er givet i forordning nr. 3149/92. Hvis Forbundsrepublikken Tysklands argument om andelen af opkøb på markedet, der er fastsat i den anfægtede forordning, derimod skulle lægges til grund, ville det føje en ny betingelse til distributionsmekanismen, som fusionsmarkedsordningen indtil dato ikke har forudset. Inden for rammerne af Kommissionens vide skønsmargen på området for den fælles landbrugspolitik kan kun en foranstaltning, der er åbenbart uegnet, og som er vedtaget på dette område, påvirke lovligheden af en sådan foranstaltning.
- 82 Hvad nærmere angår betingelsen om, at produkter midlertidigt er indisponible, er den ikke rettet mod den pågældende foranstaltnings fortid, men dens »forudsigelige fremtid«. Så længe det således er usikkert, om lagrene opretholdes i en »forudsigelig fremtid«, er denne betingelse opfyldt.
- 83 For så vidt angår den fælles landbrugspolitikens målsætninger har Republikken Polen gjort gældende, at ifølge Domstolens praksis skal de fortolkes under hensyntagen til Unionens generelle sociale og økonomiske målsætninger som fastsat i artikel 2 EF samt til den nuværende økonomiske og sociale situation og omstændigheder i stadig

udvikling. Den fortolkning, som Forbundsrepublikken Tyskland har foreslået, er dog ikke i overensstemmelse med disse kriterier. Den tager navnlig ikke hensyn til den grundlæggende ændring i landbrugets situation siden Unionens udvidelse.

- 84 Ifølge Republikken Polen kan den fælles landbrugspolitikks målsætninger, der er opregnet i artikel 33, stk. 1, EF, opdeles i to ligestillede grupper den første har til formål at sikre landbrugets udvikling og at opretholde en tilstrækkelig levestandard for landbefolkningen, og den anden at sikre forsyningssikkerheden og rimelige priser, hovedsageligt for forbrugere af landbrugsvarer. I denne henseende er det Republikken Polens opfattelse, at Forbundsrepublikken Tyskland fejlagtigt sammenkobler begrebet en rimelig pris med markedsprisen, idet det førstnævnte skal vurderes under hensyntagen til de særlige omstændigheder i den konkrete sag og således ikke altid er lig med den anden. Forbundsrepublikken Tyskland har i øvrigt fortolket Domstolens praksis om begrebet den rimelige pris urigtigt, idet den ikke vedrører den særskilte kategori af forbrugere, som de socialt dårligst stillede personer udgør.
- 85 Endelig har Republikken Polen gjort gældende, at uanset deres oprindelse reducerer de landbrugsprodukter, der anvendes inden for rammerne af distributionsmekanismen, det overskud af produkter, der findes på markedet, hvilket bidrager til dets stabilisering og til en forbedring af indkomsten for de personer, der arbejder i landbrugssektoren.
- 86 Under retsmødet har Kongeriget Spanien insisteret på kravet om stabilitet for så vidt angår foranstaltningen om uddeling af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede personer, idet den har understreget, at supplerende opkøb er nødvendige for foranstaltningens opretholdelse og funktion over flere år. Såfremt iværksættelsen af de materielle og menneskelige ressourcer, der er nødvendige for planens iværksættelse, kun skulle finde sted de år, hvor der er overskudslagre, ville det være alt for krævende fra



et økonomisk og funktionelt synspunkt. Denne foranstaltning har i øvrigt ikke blot en social karakter, idet den ikke udelukkende er til fordel for de socialt dårligst stillede personer, men også for markedet for fødevarer i sin helhed.

- 87 Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at i modsætning til den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 73, som Den Italienske Republik har henvist til i denne sag, har den anfægtede forordning ikke til formål at producere eller afsætte landbrugsprodukter, men vedrører for 90 %'s vedkommende opkøb af landbrugsprodukter, som sker fuldstændig uafhængigt af den fælles landbrugspolitik. Den har bestridt Den Italienske Republiks argument, hvorefter fødevarerhjælp er blevet en fast målsætning i den fælles landbrugspolitik, idet den er uforenelig med reglerne om kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Det er i øvrigt ikke muligt at begrunde kvalificeringen af en foranstaltning som omfattet af den fælles landbrugspolitik ved at gøre gældende, at den er det retlige resultat af overdragelsen af tilsvarende midler til EGFL.
- 88 Forbundsrepublikken Tyskland har ligeledes understreget, at forordning nr. 2535/95 ikke er relevant i den foreliggende sag, og at Den Italienske Republiks konklusion ikke berører den sidste del af første betragtning til forordningen. For så vidt angår forordning nr. 1127/2007 kan den ikke have indflydelse på fortolkningen af en trin-højere retsregel. Endelig kan forordning nr. 3730/87 ikke fortolkes, som om den allerede tog højde for en udvidelse af foranstaltningerne inden for rammerne af fødevarerprogrammet.
- 89 For så vidt angår den Franske Republiks argumenter om, at den anfægtede forordning forfølger den fælles landbrugspolitik's målsætninger, har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at ifølge Domstolens praksis svarer målsætningen om stabilisering af markedet til etableringen af en ligevægt på markedet mellem udbud og efterspørgsel,

således at den omtvistede foranstaltning skal bidrage til fællesmarkedets funktion, hvilket ikke er tilfældet for de opkøb, der er fastsat i den anfægtede forordning. Den maksimale pris, som kan kræves for forsyning af levnedsmidler, kan kun beregnes i forhold til de oppebårne udgifter, og kan således heller ikke forfølge målsætningen om at sikre rimelige priser. Denne målsætning er i øvrigt hverken udtrykkeligt eller indirekte nævnt i nogle af de retsakter, der udgør retsgrundlaget for den anfægtede forordning.

- <sup>90</sup> Forbundsrepublikken Tyskland bestrider også den analyse, som Den Franske Republik har foretaget af den midlertidige karakter af lagrenes manglende disponibilitet, og har gjort gældende, at en andel på 20-30% af opkøbene på markedet bør anses for væsentlig, og følgelig, at problemerne med forsyning har eksisteret i mindst fire år.
- <sup>91</sup> For så vidt angår den brede skønsmargen, som Kommissionen er tillagt ifølge den retspraksis, som Republikken Polen har henvist til, vedrører denne praksis ifølge Forbundsrepublikken Tyskland ikke fortolkningen af en foranstaltnings målsætning og følgelig ikke den foreliggende sag.
- <sup>92</sup> Vedrørende kriteriet om visse produkters midlertidige manglende disponibilitet er Forbundsrepublikken Tyskland af den opfattelse, at der er en forbindelse mellem denne manglende disponibilitet og de supplerende opkøbs værdi, idet et sådant program ikke kan hvile på øgede opkøb gennem en tilstrækkelig lang periode, da den næsten udgjorde den totale andel af forsyningen de to sidste år. Ved vurderingen af denne karakter er det fuldt ud relevant at tage hensyn til fortiden.

- <sup>93</sup> Forbundsrepublikken Tyskland har henvist til Revisionsretten for De Europæiske Fællesskabers særberetning nr. 6/2009 med overskriften »Den Europæiske Unions fødevarehjælp til socialt dårligt stillede personer: en vurdering af målene og de anvendte midler og metoder«, hvori Revisionsretten bemærkede, at et program for fødevarehjælp ganske vist var politisk ønskværdig som en social foranstaltning, men ikke var i overensstemmelse med bestemmelserne i den fælles landbrugspolitik og dens finansiering. Revisionsretten udtrykte også tvivl i forhold til dette programs bidrag til regulering af markedet.

### Rettens bemærkninger

- <sup>94</sup> Indledningsvis skal det nærmere fastlægges, hvilke bånd der knytter fusionsmarkedsordningen, forordning nr. 3149/92 og den anfægtede forordning sammen.
- <sup>95</sup> For det første fremgår det af henvisningerne i den anfægtede forordningen, at den blev vedtaget på grundlag af fusionsmarkedsordningen, og navnlig dens artikel 43, litra g), sammenholdt med samme forordnings artikel 4, idet de to sidstnævnte artikler henviser til, at Kommissionen vedtager foranstaltninger for anvendelse af udarbejdelsen af årsplanen som omhandlet i fusionsmarkedsordningens artikel 27, stk. 1, samt den procedure, der skal følges.
- <sup>96</sup> Det fremgår i øvrigt af den anfægtede forordnings artikel 1, at uddelingen af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet sker i overensstemmelse med årsplanen på grundlag af fusionsmarkedsordningens artikel 27.

97 For det andet skal det for så vidt angår forbindelsen mellem den anfægtede forordning og forordning nr. 3149/92 fremhæves, at Kommissionen i sidstnævnte forordning har fastsat et vist antal regler for udøvelsen af de beføjelser, den er tillagt i henhold til fusionsmarkedsordningen.

98 Kommissionen har således ved vedtagelsen af årsplanen været forpligtet til at respektere forordning nr. 3149/92. Det bemærkes i denne henseende, at første betragtning til den anfægtede forordning er affattet således:

»Efter artikel 2 i [...] forordning [...] nr. 3149/92 [...] bør Kommissionen vedtage en uddelingsplan, der skal finansieres over de disponible bevillinger for regnskabsåret 2009. I planen bør det for hver af de medlemsstater, der anvender foranstaltningen, fastlægges, hvilke midler der maksimalt stilles til rådighed til gennemførelse af deres del af planen, og hvilke mængder af hvert produkt der skal udtages fra interventionsorganernes lagre.«

99 Det følger heraf, at den anfægtede forordnings lovlighed skal vurderes under hensyntagen dels til fusionsmarkedsordningen, som udgør dens retlige grundlag, dels til forordning nr. 3149/92.

100 Det bemærkes, at i tilfælde af konflikt mellem de to sidstnævnte forordningers bestemmelser kan en gennemførelsesforordning, i kraft af princippet om retsreglernes rangfølge, ikke fravige reglerne i den retsakt, den gennemfører (jf. Rettens dom af 3.5.2007, sag T-219/04, Spanien mod Kommissionen, Sml. II, s. 1323, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

- 101 Det bemærkes imidlertid, at parterne i den foreliggende sag ikke har gjort gældende, at der foreligger nogen som helst uforenelighed mellem fusionsmarkedsordningen og forordning nr. 3149/92, men hver især anlægger en forskellig fortolkning af fusionsmarkedsordningens artikel 27.
- 102 Afgørelsen af den foreliggende sag afhænger således af, hvilken fortolkning af fusionsmarkedsordningens artikel 27 der bør lægges til grund.
- 103 Det følger af fast retspraksis, at en bestemmelse i den afledte EU-ret, når den kræver en fortolkning, så vidt muligt skal fortolkes således, at den bringes i overensstemmelse med traktatens bestemmelser. En gennemførelsesforordning skal ligeledes så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med grundforordningen (Domstolens dom af 24.6.1993, sag C-90/92, Dr Trepper, Sml. I, s. 3569, præmis 11, og af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52).
- 104 Fusionsmarkedsordningen skal således fortolkes i overensstemmelse med EF-traktatens relevante bestemmelser om den fælles landbrugspolitik, som den er en del af.
- 105 I denne henseende skal der henvises til, at efter fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den er en del af (jf. Domstolens dom af 7.6.2005, sag C-17/03, VEMW m.fl., Sml. I, s. 4983, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Desuden bemærkes, at når den nøjagtige rækkevidde ikke kan udledes på grundlag af en fortolkning af ordlyden af eller forhistorien til forordningen og nærmere bestemt af en af dens bestemmelser, må bestemmelserne fortolkes på grundlag af deres formål

og almindelige opbygning (jf. i denne retning Domstolens dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 168, og Rettens dom af 25.3.1999, sag T-102/96, Gencor mod Kommissionen, Sml. II, s. 753, præmis 148).

107 Det er i lyset af disse principper, at lovligheden af den anfægtede forordning skal undersøges.

— Om anbringendet om den angivelige tilsidesættelse af fusionsmarkedsordningen og navnlig dens artikel 27 ved vedtagelsen af den anfægtede forordning

108 Som det fremgår af 10. betragtning til fusionsmarkedsordningen, udgør interventionsopkøb en del af den fælles landbrugspolitik instrumenter til stabilisering af landbrugsmarkederne og til at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard. Offentlig intervention er på nuværende tidspunkt reguleret ved bestemmelser i fusionsmarkedsordningens del II, afsnit I, kapitel I. Et af midlerne til afsætning af de således oprettede interventionslagre er ifølge samme forordnings artikel 27 uddeling til de socialt dårligst stillede personer.

109 I denne henseende skal der henvises til forhistorien til denne bestemmelse.

110 Ordningen med uddeling af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet blev indført ved forordning nr. 3730/87. Det fremgår bl.a. af tredje betragtning til denne forordning, at »Fællesskabet [...] i kraft af sine interventionslagre af forskellige landbrugsprodukter i høj grad [har] mulighed for at hjælpe de socialt

dårligst stillede«, og at »det er i Fællesskabets interesse og tillige i overensstemmelse med målene i den fælles landbrugspolitik, at det til stadighed kan udnytte denne mulighed, indtil lagrene er nedbragt til normal størrelse, ved indførelse af egnede foranstaltninger«.

- 111 Som følge af en række reformer af den fælles landbrugspolitik er interventionslagrene gradvist blevet nedbragt, og antallet af perioder, hvor lagrene er små eller ikke-eksisterende, er stigende. Forordning nr. 3730/87 er også blevet ændret ved forordning nr. 2535/95. Denne forordning har indført muligheden for under visse betingelser at tilvejebringe visse produkter på markedet.
- 112 Første betragtning til forordning nr. 2535/95 er affattet således:

»Den ordning, der er fastsat ved forordning [...] nr. 3730/87 [...] vedrørende levering af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet, er baseret på offentlige lagre, der er disponible som følge af interventionsorganernes opkøb [...]; vedtagelsen og gennemførelsen af årsplanen for levering af levnedsmidler kan i løbet af året blive vanskeliggjort på grund af midlertidig mangel på visse basisprodukter på interventionslagrene; denne risiko kan øges i betragtning af de foranstaltninger, der er truffet for at opnå en bedre styring af landbrugsmarkederne og en bedre tilpasning af udbud og efterspørgsel; for ikke at hindre vedtagelsen og gennemførelsen af leveringsprogrammerne er det hensigtsmæssigt som en nødforanstaltning i sådanne situationer at åbne mulighed for at tilvejebringe de pågældende produkter på fællesskabsmarkedet på betingelser, der dog ikke bringer hverken princippet om levering af produkter fra interventionslagrene eller de bevillinger, der er opført på fællesskabsbudgettet, i fare.«

- 113 Bestemmelsen fra forordning nr. 3730/87 og nr. 2535/95 blev overført til fusionsmarkedsordningens artikel 27, hvis 18. betragtning henviser til, at »EF [...] i kraft af sine interventionslagre af forskellige landbrugsprodukter i høj grad [har] mulighed for at hjælpe de socialt dårligst stillede« og præciserer, at »[d]et er i EF's interesse at udnytte denne mulighed ved at indføre egnede foranstaltninger, indtil lagrene er nedbragt til normal størrelse«. Det fremgår af samme betragtning, at det er i denne ånd, at forordning nr. 3730/87 indførte den »sociale foranstaltning« at uddele fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet, og at det var passende at bibeholde den og indføre den i fusionsmarkedsordningen.
- 114 Som det er blevet anført i præmis 3 ovenfor, er fusionsmarkedsordningen artikel 27 en del af denne forordnings del II, afsnit I, kapitel I, afdeling II, underafdeling IV, der har overskriften »Afsætning fra intervention«. Artikel 27, der har overskriften »Gratis uddeling til de socialt dårligst stillede personer i EF«, bestemmer i stk. 1, at produkter på interventionslagre stilles til rådighed for visse organisationer i overensstemmelse med en årsplan. Samme artikels stk. 2, litra a), bestemmer, at et produkt kan tilvejebringes på fællesskabsmarkedet, navnlig hvis »det midlertidigt ikke kan fås på Fællesskabets interventionslagre i forbindelse med gennemførelsen af den årsplan, der er nævnt i stk. 1, i det omfang det er nødvendigt for at gennemføre planen i en eller flere medlemsstater, og forudsat, at omkostningerne begrænses til de omkostninger, der er fastsat til det formål i Fællesskabets budget«.
- 115 Som følge heraf skal denne bestemmelse fortolkes således, at den fastsætter en foranstaltning med henblik på nyttig anvendelse af interventionslagrene.
- 116 Det bemærkes, at den foreliggende sag falder inden for rammerne af anvendelsen af en forordning, der omfatter to faser. Hovedfasen, der omfatter offentlig intervention



på markedet, forfølger klart den fælles landbrugspolitikks målsætninger, præciseret i artikel 33, stk. 1, EF, og navnlig målsætningen om stabilisering af markederne. Den efterfølgende fase er fasen, der omfatter afsætning af interventionslagrene, der er blevet oprettet, hvor uddelingen af produkter til de socialt dårligst stillede personer udgør et af midlerne. Denne uddeling forfølger et socialt formål, som kun kan være sekundært, og på en vis måde supplerende i forhold til den fælles landbrugspolitikks hovedformål, og kan således i princippet kun gennemføres, såfremt der er et lageroverskud og under hensyntagen til, hvad der er »i overensstemmelse med målene i den fælles landbrugspolitik, at det til stadighed kan udnytte denne mulighed, indtil lagrene er nedbragt til normal størrelse«.

117 For så vidt angår muligheden for supplerende opkøb fremgår det af første betragtning til forordning nr. 2535/95, at denne foranstaltning er blevet vedtaget, fordi »vedtagelsen og gennemførelsen af årsplanen for levering af levnedsmidler [...] i løbet af året [kunne] blive vanskeliggjort på grund af midlertidig mangel på visse basisprodukter på interventionslagrene«, og »for ikke at hindre vedtagelsen og gennemførelsen af leveringsprogrammerne er det hensigtsmæssigt som en nødforanstaltning [...] at åbne mulighed for at tilvejebringe de pågældende produkter på fællesskabsmarkedet«. Derimod præciseres det i den samme betragtning, at dette skal ske »på betingelser, der [...] ikke bringer hverken princippet om levering af produkter fra interventionslagrene eller de bevillinger, der er opført på fællesskabsbudgettet, i fare«.

118 Det fremgår således klart af det ovenstående, at denne foranstaltning er begrundet i eksistensen af interventionslagre og i årsplanen for deres uddeling til de socialt dårligst stillede personer. Følgelig kan årsplanens formål og de supplerende opkøb, som den fastsætter bestemmelse om, således som Kommissionen har bekræftet, ikke være at dække de behov, som de medlemmer, der deltager i planen, har meddelt, men at uddele de eksisterende mængder fra interventionslagrene til de socialt dårligst stillede personer.

- 119 Det bestemmes således i fusionsmarkedsordningens artikel 27, stk. 1, at »produkter fra interventionslagre« stilles til rådighed, selv om et produkt efter artiklens stk. 2, litra a), kan tilvejebringes på markedet i tilfælde, hvor dette »midlertidigt ikke kan fås på interventionslagre [...] i forbindelse med gennemførelsen af [årsplanen]«. Dette indikerer, at supplerende opkøb af sådanne produkter er forudset som en undtagelse til hovedreglen om uddeling af produkter fra interventionslagrene. Denne foranstaltning skal, idet den er en undtagelse, fortolkes indskrænkende. Den kan under ingen omstændigheder ophøjes til samme niveau som hovedreglen.
- 120 En indskrænkende fortolkning af begrebet »midlertidigt ikke kan fås [...] i forbindelse med gennemførelsen af [årsplanen]« følger ligeledes af den supplerende præcisering i fusionsmarkedsordningens artikel 27, stk. 2, litra a), hvorefter et produkt kun kan tilvejebringes på markedet, »i det omfang det er nødvendigt for at gennemføre [års] planen [...] og forudsat, at omkostningerne begrænses til de omkostninger, der er fastsat til det formål i Fællesskabets budget«.
- 121 Det fremgår af denne bestemmelse, at det kun er i tilfælde, hvor et produkt midlertidigt er indisponibelt i løbet af gennemførelsen af årsplanen, at dette produkt kan opkøbes på markedet. Bestemmelsen forudsætter ligeledes, at en årsplan og et budget for dens gennemførelse er blevet vedtaget forud for en eventuel tilvejebringelse.
- 122 Som Kommissionen har anført, er det ganske vist korrekt, at Kommissionen af praktiske grunde vedrørende anvendelsen, og især for at kunne vedtage planen og budgettet for dens gennemførelse, skal kende mængden af de produkter, som yderligere skal opkøbes, idet de ikke kan fås på interventionslagrene på tidspunktet for vedtagelsen af planen. Denne fremgangsmåde er faktisk den eneste mulighed og i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i forordning nr. 3149/92.

- 123 Ifølge artikel 1 i forordning nr. 3149/92 underretter de deltagende medlemsstater hvert år Kommissionen om deres behov senest den 31. maj i det år, der går forud for planens gennemførelse. Ifølge samme forordnings artikel 2 vedtager Kommissionen inden den 1. oktober samme år årsplanen, som navnlig fastsætter »den bevilling, medlemsstat[erne] for hvert enkelt produkt får stillet til rådighed til opkøb på EF-markedet, hvis det ved årsplanens vedtagelse konstateres, at det pågældende produkt rent midlertidigt ikke er disponibelt på interventionsorganernes lagre«.
- 124 Disse bestemmelser kan imidlertid under ingen omstændigheder forstås på en sådan måde, at de giver Kommissionen en beføjelse til at fastlægge planen uafhængigt af interventionslagrenes eksisterende og/eller anslåede omfang for det pågældende år. Selv om Kommissionen med henblik på fastsættelsen af bevillingerne skal tage hensyn til de mængder, som medlemsstaterne har anmodet om, mængden af nødvendige produkter, der ikke kan fås på interventionslagrene, og mængden af produkter, der er blevet anmodet om, uddelt og faktisk benyttet i løbet af tidligere regnskabsår [artikel 2, stk. 3, litra c), andet afsnit, i forordning nr. 3149/92], kan den dog ikke overskride de grænser, der er fastlagt ved trindhøjere retsregler, dvs. fusionsmarkedsordningen.
- 125 Det er netop på tidspunktet for vedtagelsen af planen, at Kommissionen har ansvaret for at tilpasse planens mængder med interventionslagrenes mængder. I den forbindelse har den ganske vist et råderum i henhold til fusionsmarkedsordningens artikel 27, stk. 2, men dette kan ikke føre til, at der kan ses bort fra bestemmelsens karakter af undtagelse. Når interventionslagre skal forstås som en permanent institution, hvor alene mængden ændres alt efter udsving i markedet og offentlig intervention, kan udtrykket »midlertidigt ikke kan fås« ikke fortolkes som en henvisning til et vist antal måneder eller år, men som betegnende for en undtagelse til hovedreglen om uddeling af produkter fra interventionslagrene. Størrelsen af de supplerende opkøb skal derfor afspejle denne foranstaltningens undtagelsesmæssige karakter i forhold til

årsplanens totale omfang, som blot har til formål at afbøde mangler, som alt efter lagrenes tilstand vil fremkomme i løbet af planens gennemførelse. I modsat fald ville hovedregel og undtagelse bytte plads.

- 126 Denne konklusion er ikke i strid med bestemmelserne i forordning nr. 3149/92. Konklusionen er desuden i overensstemmelse med ordlyden i første betragtning til forordning nr. 2535/95, som har indført muligheden for supplerende opkøb, hvorefter der bør være en sådan adgang for ikke at bringe vedtagelsen og gennemførelsen af leveringsprogrammerne i fare.
- 127 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ved den anfægtede forordning fastsat årsplanen for uddeling af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede personer for regnskabsåret 2009, inden for rammer af hvilken Kommissionen i bilag II har fastsat bevillingerne til medlemsstaterne til indkøb af produkter på markedet for et samlet beløb på 431 420 891 EUR, dvs. ca. 89,98 % af planens samlede omfang, som er på 496 mio. EUR [den anfægtede forordnings bilag I, litra a)].
- 128 Det kan derfor konstateres, at hovedformålet med årsplanen i den anfægtede forordning ikke er afsætning af interventionslagrene, men dækning af de behov, som de medlemmer, der deltager i planen, har meddelt.
- 129 Det fremgår desuden af bilagene til replikken, at Kommissionen, efter dennes formands meddelelse om en forøgelse af budgettet for programmet om uddeling af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede personer med to-tredjedele, havde opfordret de deltagende medlemsstater til at revidere deres meddelelse om behov for regnskabsåret 2009 og give den meddelelse herom før udgangen af august 2008, dvs. efter fristen som fastsat i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 3149/92.

- 130 Under disse omstændigheder kan årsplanen for regnskabsåret 2009 ikke betragtes som værende i overensstemmelse med fusionsmarkedsordningens artikel 27 som fortolket ovenfor.
- 131 Ingen af de argumenter, som Kommissionen, Kongeriget Spanien, den Franske Republik, Den Italienske Republik eller Republikken Polen har fremsat, kan ændre denne konklusion.
- 132 Kommissionen, Kongeriget Spanien og Republikken Polen har bl.a. gjort gældende, at en nedsættelse eller en udsættelse af planen med kort varsel på grund af en midlertidig nedgang i interventionslagrene eller at visse produkter ikke er disponible, vil være i strid med planens formål, idet det vil have den faktiske virkning at trække velgørende organisationers deltagelse i en plan, som disse organisationer er afhængige af, tilbage og nedlægge den infrastruktur, som er knyttet til instrumentet for nedbringelse af lagrene i løbet af de følgende år, hvilket vil medføre, at lagrene vil vokse. Dette vil være i strid med den fælles landbrugspolitik's målsætninger og vil forhindre, at programmet kan bidrage til formålet om at sikre en høj social beskyttelse.
- 133 Dette argument kan ikke tages til følge. For det første bemærkes, at selve oprettelsen af en årsplan for uddeling af levnedsmidler til de socialt dårligst stillede personer ikke er anfægtet inden for rammerne af dette søgsmål. I overensstemmelse med fusionsmarkedsordningens artikel 27 er denne plans hovedformål at uddele produkter fra interventionslagrene og ikke den stabile dækning af de behov, som velgørende organisationer, der deltager i programmet, har. For det andet fremgår det af sagens akter og af ovenstående betragtninger, at planen for regnskabsåret 2009, der er fastsat i den anfægtede forordning, ikke blot er blevet frakoblet interventionslagrenes disponible mængder, men har fastsat bevillinger inden for rammerne af et budget for supplerende opkøb, der er meget mere omfattende end de bevillinger, der er fastsat

i de tre foregående år. Under disse omstændigheder er det umuligt at antage, at den anfægtede forordning havde som mål at sikre det omhandlede programs stabilitet.

- 134 Det argument, der er blevet gjort gældende af Kommissionen, Den Franske Republik, Den Italienske Republik og Republikken Polen, hvorefter fusionsmarkedsordningens artikel 27 og den anfægtede forordning forfølger den fælles landbrugspolitik forskellige målsætninger, således som defineret i artikel 33, stk. 1, EF, kan ikke, selv hvis det blev anset for at være korrekt, ændre konklusionen, hvorefter den anfægtede forordning, således som det fremgår af de ovenstående betragtninger, er i strid med fusionsmarkedsordningens artikel 27, idet lovligheden af denne bestemmelse under alle omstændigheder ikke er anfægtet inden for rammerne af dette søgsmål.
- 135 I den forbindelse er den retspraksis, som Kommissionen, Den Italienske Republik, Republikken Polen og Forbundsrepublikken Tyskland har henvist til med hensyn til fastsættelsen af det korrekte retsgrundlag for en foranstaltning ud fra de formål, som sidstnævnte forfølger, ikke relevant i denne sag. Den foreliggende sag vedrører ikke spørgsmålet om valget af retsgrundlaget for en retsakt.
- 136 Endelig, for så vidt angår de forskellige dele af betragtningerne til de forordninger, der ikke er taget i betragtning ved den ovenstående fortolkning af fusionsmarkedsordningens artikel 27, dvs. forordning nr. 267/96 og nr. 1127/2007 om ændring af forordning nr. 3149/92, som Den Italienske Republik har henvist til til støtte for, at adgangen til supplerende opkøb kun er betinget af, at et produkt ikke er disponibelt på interventionslagrene, hvis størrelse er formindsket, skal det bemærkes, at de ikke er egnede til at så tvivl om den fortolkning af fusionsmarkedsordningens artikel 27, som Retten har lagt til grund. Fortolkningen af fusionsmarkedsordningens artikel 27 kan nemlig ikke fastsættes på grundlag af bestemmelser i trinlavere retsakter, der er vedtaget med henblik på bestemmelsens gennemførelse.

<sup>137</sup> Henset til ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at den anfægtede forordning er blevet vedtaget under tilsidesættelse af fusionsmarkedsordningens artikel 27.

— Om konsekvenserne af tilsidesættelsen af fusionsmarkedsordningens artikel 27

<sup>138</sup> For det tilfælde, at dens påstand tages til følge, har Forbundsrepublikken Tyskland, støttet af Kongeriget Sverige, nedlagt påstand om, at Retten gør brug af sin beføjelse til at begrænse virkningerne af annullationen til artikel 2 i og bilag II til den anfægtede forordning og til at »suspendere« dem for at undgå, at annullationen påvirker gennemførelsen af planen til fordel for velgørende organisationer i løbet af regnskabsåret 2009 eller — for det tilfælde, at Retten træffer afgørelse efter regnskabsårets afslutning — efterfølgende.

<sup>139</sup> Den samme påstand er blevet nedlagt af Kommissionen, støttet af Den Italienske Republik og Republikken Polen.

<sup>140</sup> Det skal for det første konstateres, at Forbundsrepublikken Tyskland, støttet af Kongeriget Sverige, ved en sådan formulering i realiteten har nedlagt påstand om delvis annullation af den anfægtede forordning, dvs. af dens artikel 2 og af bilag II.

<sup>141</sup> Det skal bemærkes, at der i den foreliggende sag ikke sættes spørgsmålstegn ved lovligheden af selve mekanismen for uddeling af midler til fordel for de socialt dårligst stillede personer i den foreliggende sag, men ved den omstændighed, at planen for regnskabsåret 2009, der er fastsat i den anfægtede forordning, hovedsageligt hviler på

supplerende opkøb af produkter på markedet. Henset til konklusionen i præmis 137 ovenfor skal kun de bestemmelser, der fastsætter bevillinger for sådanne opkøb, dvs. artikel 2 i og bilag II til den anfægtede forordning, annulleres.

- <sup>142</sup> For det andet skal det præciseres, at den delvise annullation af den anfægtede forordning sker på et tidspunkt, hvor alle bevillinger i princippet allerede er tildelt. Under disse omstændigheder og for at undgå, at den tilbagevirkende kraft af annullationen skaber en tilbagebetalingsforpligtelse for de medlemsstater, der har modtaget disse bevillinger, skal der gøres brug af Rettens beføjelse til at afgøre, hvilke af retsaktens virkninger, som skal anses for endelige.
- <sup>143</sup> Henset til den foreliggende sags særlige omstændigheder skal artikel 2 i og bilag II til den anfægtede forordning annulleres, og det fastslås, at denne annullation ikke påvirker gyldigheden af de bevillinger, der allerede er blevet tildelt.

### **Sagens omkostninger**

- <sup>144</sup> Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Forbundsrepublikken Tysklands omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.



<sup>145</sup> Ifølge samme reglements artikel 87, stk. 4, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Polen og Kongeriget Sverige bærer følgelig deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling):

- 1) **Artikel 2 i og bilag II til Kommissionens forordning (EF) nr. 983/2008 af 3. oktober 2008 om vedtagelse af en plan for tildeling til medlemsstaterne af midler, der skal afholdes over 2009-budgettet, og som skal dække udgifterne til levering af fødevarer fra interventionslagre til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet, annulleres.**
  
- 2) **Annulationen af artikel 2 i og bilag II til forordning nr. 983/2008 påvirker ikke gyldigheden af de bevillinger, der allerede er blevet tildelt.**
  
- 3) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tyskland.**

- 4) **Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republiken Polen og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.**

Prek

Soldevila Fragoso

Frimodt Nielsen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. april 2011.

Underskrifter