

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

13 päivänä huhtikuuta 2011\*

Asiassa T-576/08,

**Saksan liittotasavalta**, asiamiehinään aluksi M. Lumma ja B. Klein, sittemmin Lumma, Klein, T. Henze ja N. Graf Vitzthum,

kantajana,

jota tukee

**Ruotsin kuningaskunta**, asiamiehinään A. Falk, K. Petkovska, S. Johannesson ja A. Engman,

väliintulijana,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

SAKSA v. KOMISSIO

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinään F. Erlbacher ja A. Szmytkowska,

vastaajana,

jota tukevat

**Espanjan kuningaskunta**, asiamiehenään B. Plaza Cruz,

**Ranskan tasavalta**, asiamiehinään G. de Bergues ja B. Cabouat,

**Italian tasavalta**, asiamiehenään aluksi I. Bruni, sittemmin valtionasiamies P. Gentili,

ja

**Puolan tasavalta**, asiamiehenään aluksi M. Dowgielewicz, sittemmin M. Szpunar ja lopuksi Szpunar, B. Majczyna ja M. Drwiecki,

väliintulijoina,

jossa on kyse varainhoitovuodelle 2009 kirjattavien varojen jakamista jäsenvaltioille koskevan suunnitelman hyväksymisestä interventiovarastoista peräisin olevien elintarvikkeiden toimittamiseksi yhteisön vähävaraisimmille henkilöille 3.10.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 983/2008 (EUVL L 268, s. 3) osittaista kumoamista koskevasta vaatimuksesta,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: M. Prek (esittelevä tuomari), joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit S. Soldevila Fragoso ja S. Frimodt Nielsen,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Andová,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.9.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

## **tuomion**

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

- 1 Maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) 22.10.2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 (EUVL L 299, s. 1) kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Markkinoiden vakauttamiseksi ja kohtuullisen elintason varmistamiseksi maatalousväestölle eri aloilla on kehitetty erilaisia hintatukijärjestelmiä –. Tällaisia toimenpiteitä ovat vilja-, riisi-, sokeri-, oliiviöljy- ja syötäväksi tarkoitettujen oliivien, naudanliha-, maito- ja maitotuote-, sianliha- sekä lampaan- ja vuohenliha-alojen tuotteiden julkiset interventiot tai yksityisestä varastoinnista maksettavat tuet. Tämän asetuksen tavoitteet huomioiden on näin ollen tarpeen säilyttää hintatukitoimenpiteet, jos ne sisältyvät aiempiin välineisiin, tekemättä merkittäviä muutoksia aiempaan oikeudelliseen tilanteeseen.”

- 2 Saman asetuksen 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhteisöllä on useiden maataloustuotteiden interventiovarastojensa ansiosta mahdollisuus parantaa merkittävästi vähävaraisimpien kansalaistensa hyvinvointia. On yhteisön edun mukaista aiheellisia toimenpiteitä toteuttamalla hyödyntää tätä mahdollisuutta jatkuvalla tavalla, kunnes varastot pienenevät tavanomaiselle tasolle. Edellä esitetyn perusteella yleisistä säännöistä yhteisön vähävaraisimmille henkilöille jaettavaksi tarkoitettujen elintarvikkeiden luovuttamisesta interventiovarastoista tietyille järjestöille 10 päivänä joulukuuta 1987 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3730/87 on tähän asti säädetty hyväntekeväisyysjärjestöjen hoitamasta elintarvikkeiden jakelusta. Tämä tärkeä sosiaalinen toimenpide, jolla voi olla suuri merkitys avunsaajille, on säilytettävä ja sisällytettävä tähän asetukseen.”

- 3 Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen II osan I osaston I luvun II jakson IV alajakso, jonka otsikkona on ”Interventiomyynti”, sisältää 25–27 artiklan.

- 4 Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 25 artiklan mukaan ”julkisessa interventiossa ostetut tuotteet on myytävä siten, että vältetään markkinahäiriöt ja varmistetaan tuotteiden tasapuolinen saanti ja ostajien tasapuolinen kohtelu”.

- 5 Saman asetuksen 27 artiklassa, jonka otsikkona on ”Jakelu yhteisön vähävaraisimmille henkilöille”, säädetään seuraavaa:

”1. Interventiovarastoissa olevia tuotteita on annettava tiettyjen nimettyjen järjestöjen saataville, jotta elintarvikkeita voidaan jakaa yhteisön vähävaraisimmille henkilöille vuosittaisen suunnitelman mukaisesti.

Jakelu on hoidettava

- a) ilmaiseksi, tai
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- b) hintaan, joka ei missään tapauksessa ole nimetyille järjestöille toimen toteuttamisesta aiheutuneiden kustannusten oikeuttamaa tasoa korkeampi.

2. Tuote voidaan hankkia yhteisön markkinoilta, kun

- a) sitä ei tilapäisesti ole saatavissa yhteisön interventiovarastoista 1 kohdassa tarkoitettuna vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana niin paljon, että suunnitelma voidaan panna täytäntöön yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, ja edellyttäen, että kustannukset pysyvät yhteisön talousarviossa tähän tarkoitukseen varattujen kustannusten rajoissa, tai

b) suunnitelman täytäntöönpano edellyttäisi muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa tuotetta tarvitaan, interventiossa olevien tuotteiden siirtoa jäsenvaltiosta toiseen pieninä määrinä.

3. Kyseisten jäsenvaltioiden on nimettävä 1 kohdassa tarkoitetut järjestöt ja ilmoitettava komissiolle joka vuosi hyvissä ajoin, haluavatko ne soveltaa tätä järjestelmää.

4. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tuotteet luovutetaan ilmaiseksi nimetyille järjestöille. Niiden kirjanpitoarvon on vastattava interventiohintaa, jota on tarvittaessa tarkistettu laatuerot huomioon ottavilla kertoimilla.

5. Tämän artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti luovutetut tuotteet rahoitetaan maataloustukirahaston soveltuvan budjettikohdan määrärahoista Euroopan yhteisöjen talousarviosta, sanotun kuitenkin rajoittamatta 190 artiklan soveltamista. – –”

6. Interventiovarastosta tulevien elintarvikkeiden yhteisön kaikkein varattomimpien hyväksi toimittamisen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 29.10.1992 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3149/92 (EYVL L 313, s. 50) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden, jotka haluavat soveltaa yhteisön vähävaraisimmille tarkoitettua toimea, joka on perustettu asetuksella – – N:o 3730/87, on ilmoitettava tästä komissiolle kunakin vuonna viimeistään 1 päivänä helmikuuta ennen 2 artiklassa tarkoitettua vuosisuunnitelman täytäntöönpanoa.

2. Kyseisten jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiedoksi viimeistään 31 päivänä toukokuuta

a) kunkin tuotetyypin määrät --, jotka tarvitaan suunnitelman täytäntöönpanoon niiden alueella kyseisenä varainhoitovuonna;

--”

7 Saman asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy joka vuosi ennen 1 päivää lokakuuta vuosisuunnitelman elintarvikkeiden jakamisesta kaikkein varattomimpien hyväksi jaoteltuna asianomaisten jäsenvaltioiden mukaan. Varojen jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken komissio ottaa huomioon parhaat arviot varattomimpien lukumäärästä asianomaisissa jäsenvaltioissa. Se ottaa myös huomioon sen, miten toimet on pantu täytäntöön, sekä varojen käyttötarkoitukset edeltävinä tilivuosina --

2. Ennen vuosisuunnitelman vahvistamista komissio kuulee merkittävimpiä järjestöjä, jotka tuntevat yhteisön vähävaraisimpien ongelmat.



### 3. Suunnitelma sisältää erityisesti

- 1) kunkin tointa soveltavan jäsenvaltion osalta jäljempänä mainitut seikat:
  - a) taloudelliset enimmäismäärät, joka ovat sen käytettävissä sille kuuluvan suunnitelman osan toteuttamiseksi;
  - b) interventioelinten hallussaan pitämistä varastoista otettavan kunkin tuotetyypin määrä;
  - c) sen käytettäväksi annettu määräraha kutakin tuotetta kohden tuotteen ostamiseksi yhteisön markkinoilta, jos kyseistä tuotetta ei ole tilapäisesti saatavilla interventioelinten hallussaan pitämissä varastoissa, todettuna vuosisuunnitelman hyväksymisen yhteydessä.

Kunkin tuotteen määräraha määritetään ottamalla huomioon se määrä, joka mainitaan jäsenvaltion 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa tiedonannossa, ne tarvittavien tuotteiden määrät, jotka eivät ole saatavilla interventiovarastoissa, edeltävinä tilivuosina haetut ja myönnettyt tuotteet sekä niiden todellinen käyttö.

– –”

- 8 Saman asetuksen 3 artiklan mukaan suunnitelman täytäntöönpanokausi alkaa 1 päivänä lokakuuta ja päättyy seuraavan vuoden 31 päivänä joulukuuta.
- 9 Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 a kohdan neljännessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tietty tuote voidaan hankkia markkinoilta ainoastaan, jos 2 artiklan 3 kohdan 1 [alakohdan] b alakohdan mukaisesti interventiovarastoista toimittamista varten otettavan, samaan ryhmään kuuluvan tuotteen kaikki määrät, mukaan lukien 7 artiklan mukaisesti siirrettävät määrät, on jo jaettu. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on annettava komissiolle tieto siitä, kun menettelyt markkinoilta hankkimiseksi aloitetaan.”

## **Riidanalainen asetus**

- 10 Varojen jakamista jäsenvaltioille interventiovarastoista peräisin olevien elintarvikkeiden toimittamiseksi yhteisön vähävaraisimmille henkilöille koskeva vuosisuunnitelma varainhoitovuodelle 2009 hyväksyttiin 3.10.2008 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 983/2008 (EUVL L 268, s. 3; jäljempänä riidanalainen asetus).

- 11 Riidanalaisen asetuksen neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Asetuksen – N:o 3149/92 2 artiklan 3 kohdan 1 alakohdan c alakohdassa säädetään määrärahojen myöntämisestä tuotteiden ostamiseksi markkinoilta, jos tuotetta ei ole tilapäisesti saatavilla interventiovarastoissa. Interventioelinten hallussa tällä hetkellä olevat ihmisravinnoksi soveltuvan viljan varastot ovat erittäin pienet, ja toimenpiteitä on jo toteutettu niiden myymiseksi markkinoilla. Interventioelimillä ei myöskään ole tällä hetkellä hallussaan lainkaan riisin eikä rasvattoman maitojauheen varastoja, eikä näiden maataloushyödykkeiden tarjoaminen interventioon ole vuonna 2008 todennäköistä. Sen vuoksi olisi vahvistettava varat, jotka voidaan tarvittaessa myöntää viljan, rasvattoman maitojauheen ja riisin ostamiseen markkinoilta varainhoitovuotta 2009 koskevan suunnitelman toteuttamiseksi.”

- 12 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisön vähävaraisimmille henkilöille [yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen] 27 artiklan mukaisesti jaettavaksi tarkoitettut elintarviketoimitukset toteutetaan vuonna 2009 tämän asetuksen liitteessä I olevan vuotuisen jakelusuunnitelman mukaan.”

- 13 Riidanalaisen asetuksen 2 artiklan mukaan ”jäsenvaltioille myönnettävät määrärahat viljan, rasvattoman maitojauheen ja riisin ostamiseksi markkinoilta 1 artiklassa tarkoitettua suunnitelmaa varten vahvistetaan [tämän saman asetuksen] liitteessä II”.

- 14 Riidanalaisen asetuksen liitteessä I olevan a kohdan mukaan käytettävissä olevan rahoituksen määrä suunnitelman toteuttamiseksi kussakin jäsenvaltiossa on yhteensä 496 miljoonaa euroa.

- 15 Riidanalaisen asetuksen liitteen II mukaan jäsenvaltioille myönnettävien määrärahojen määrä yhteisön markkinoilta tehtäviä hankintoja varten liitteessä I olevassa a kohdassa esitettyjen määrien rajoissa on yhteensä 431 420 891 euroa.
- 16 Euroopan unionin yleinen talousarvio varainhoitovuodeksi 2009 vahvistettiin 18.12.2008 (EUVL 2009, L 69, s. 1). Talousarvion mukaan Euroopan yhteisön vähävaraisimmille henkilöille tarkoitettuihin elintarvikeohjelmiin on varattu 500 miljoonan euron suuruiset määrärahat.

### **Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset**

- 17 Saksan liittotasavalta nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 23.12.2008 toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 18 Italian tasavalta toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.4.2009 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Euroopan yhteisöjen komission vaatimuksia.
- 19 Ranskan tasavalta toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.4.2009 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.
- 20 Ruotsin kuningaskunta toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 14.4.2009 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Saksan liittotasavallan vaatimuksia.

- 21 Puolan tasavalta toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 16.4.2009 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.
- 22 Espanjan kuningaskunta toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 27.5.2009 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.
- 23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi Ranskan tasavallan, Italian tasavallan, Puolan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan väliintulohakemukset 3.6.2009 antamallaan määräyksellä. Väliintulijat jättivät kirjelmänsä asetetuissa määräajoissa.
- 24 Espanjan kuningaskunnan väliintulohakemus tehtiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 115 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kuuden viikon määräajan päätyttyä, joten viidennen jaoston puheenjohtajan 8.9.2009 antamalla määräyksellä Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia ja esittämään huomautuksensa suullisessa menettelyssä.
- 25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen viidennen jaoston kokoonpanoa muutettiin tätä oikeudenkäyntimenettelyä varten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin tekemällä päätöksellä.
- 26 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn.

27 Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuinten esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 9.9.2010 pidetyssä istunnossa.

28 Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- kumoaa riidanalaisen asetuksen
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- rajoittaa kumoamisen vaikutukset koskemaan riidanalaisen asetuksen 2 artiklaa ja liitettä II ja ”lykkää” niitä ja
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 Ruotsin kuningaskunta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- hyväksyy Saksan liittotasavallan nostaman kanteen ja
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- ”pitää voimassa” kumotun asetuksen vaikutukset.

30 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- ”jättää huomiotta” kaikki viittaukset neuvoston oikeudellisen yksikön 17.10.2008 päivättyyn lausuntoon
- hylkää kanteen perusteettomana
- toissijaisesti rajoittaa tai ”lykkää” riidanalaisen asetuksen kumoamisen vaikutuksia ja
- velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 Ranskan tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- hylkää kanteen ja
- velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32 Italian tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- jättää kanteen tutkimatta

- toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana
  
  - jos riidanalainen asetus kumotaan, toteaa, että kaikkia kyseisen asetuksen vaikutuksia on pidettävä lopullisina, ja
  
  - velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- <sup>33</sup> Espanjan kuningaskunta ja Puolan tasavalta vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

## Oikeudellinen arviointi

### *Italian tasavallan ja Puolan tasavallan esittämät oikeudenkäyntivaiitteet*

#### Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- <sup>34</sup> Italian tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät, ettei nyt käsiteltävää kannetta voida ottaa tutkittavaksi.



- 35 Italian tasavalta väittää erityisesti, että Saksan liittotasavallan olisi pitänyt riitauttaa vuotta 2009 koskeva yhteisön talousarvio maatalousmarkkinoilla tehtäviin ostoihin tarkoitettuja määrärahoja koskevalta osaltaan. Koska riidanalaisessa asetuksessa ai-noastaan jaetaan kyseiset määrärahat, sitä koskeva kanne on nostettu liian myöhään, eikä sitä voida siis ottaa tutkittavaksi.
- 36 Puolan tasavalta huomauttaa puolestaan, että käsiteltävällä kanteella pyritään itse asiassa kyseenalaistamaan yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevassa asetuksessa ole-vat jakelujärjestelmää koskevat perussäännöt, joiden nojalla riidanalainen asetus on annettu, sekä vuosittaisten jakelusuunnitelmien vahvistamisen menettely, joka on mää-ritelty asetuksessa N:o 3149/92.
- 37 Saksan liittotasavallan mukaan kumpikaan näistä väliintulijoista ei voi esittää tällaisia oikeudenkäyntiväitteitä, koska oikeuskäytännön mukaan väliintulijat eivät voi esittää kanteen tutkimatta jättämistä koskevaa oikeudenkäyntiväitettä silloin, kun pääasian asianosainen ei ole sitä tehnyt.

### Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 38 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että komissio ei ole vaatinut kanteen tutkimatta jättämistä vaan se vaatii ainoastaan kanteen hylkäämistä aineellisesti. Onkin huomattava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan neljännen kohdan mukaan, jota sovelletaan mainitun perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla oikeudenkäyntiin unionin yleisessä tuomioistuimessa, väliintulokir-jelmässä saadaan esittää vain jonkun asianosaisen vaatimuksia tukevia vaatimuksia. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan 3 kohdan mu-kaan väliintulijan on hyväksyttävä asia sellaisena kuin se on väliintulohetkellä.

- 39 Tästä seuraa, että Italian tasavallalla ja Puolan tasavallalla ei ole oikeutta esittää kanneen tutkimatta jättämistä koskevaa oikeudenkäyntiväitettä, eikä unionin yleinen tuomioistuin näin ollen ole velvollinen tutkimaan niiden kyseisen väitteensä tueksi esittämiä perusteita (ks. vastaavasti asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok., s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 20–22 kohta ja asia T-290/94, Kaysersberg v. komissio, tuomio 27.11.1997, Kok., s. II-2137, 76 kohta). Italian tasavallan ja Puolan tasavallan esittämät oikeudenkäyntiväitteet on siis hylättävä.

*Komission pyyntö jättää huomiotta kannekirjelmässä tehdyt viittaukset Euroopan unionin neuvoston oikeudellisen yksikön 17.10.2008 päivättyyn lausuntoon*

- 40 Komission mukaan neuvosto ei ole antanut lupaa kyseisen lausunnon, joka koskee komission ehdotusta yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen muuttamiseksi, esittämiseksi eikä unionin yleinen tuomioistuin ole siitä määrännyt. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan saa ottaa huomioon kannekirjelmässä kyseiseen lausuntoon tehtyjä viittauksia.
- 41 Saksan liittotasavalta täsmentää, että kyseisestä lausunnosta, jolla ei ole keskeistä merkitystä käsiteltävänä olevan oikeusriidan ratkaisemisen kannalta, on jo laadittu virallinen kertomus ja siihen on vedottu kannekirjelmässä hyvin yleisesti.
- 42 On huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleinen etu edellyttää, että toimielin voi käyttää hyväkseen oikeudellisten yksiköidensä täysin riippumattomasti antamia lausuntoja, ja olisi tämän edun vastaista hyväksyä, että muut henkilöt kuin ne yksiköt, joiden pyynnöstä tällaiset sisäiset asiakirjat on laadittu, voisivat esittää niitä unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa ilman kyseessä olevan toimielimen lupaa tai ilman kyseisen tuomioistuimen määräystä (asia C-445/00, Itävalta v. neuvosto, määräys 23.10.2002, Kok., s. I-9151, 12 kohta;

asia T-44/97, Ghignone ym. v. neuvosto, tuomio 8.11.2000, Kok. H., s. I-A-223 ja II-1023, 48 kohta ja asia T-357/03, Gollnisch ym. v. parlamentti, määräys 10.1.2005, Kok., s. II-1, 34 kohta).

- 43 Komission pyyntö jättää huomiotta kannekirjelmässä tehdyt viittaukset neuvoston oikeudellisen yksikön 17.10.2008 päivättyyn lausuntoon on siis hyväksyttävä.

### *Asiakysymys*

#### Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 44 Saksan liittotasavalta esittää Ruotsin kuningaskunnan tukemana yhden ainoan kanneperusteen, jonka mukaan riidanalainen asetus on annettu vastoin yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklaa, kun sitä tulkitaan kyseisen asetuksen 18 perustelukappaleen, jossa ilmaistaan yhteisön etu hyödyntää maataloustuotteita jatkuvalla tavalla, kunnes varastot pienenevät tavanomaiselle tasolle, kanssa, sekä vastoin EY 33 ja EY 37 artiklaa. Riidanalaisessa asetuksessa on ”kadotettu liittymäkohdat” yhteiseen maatalouspolitiikkaan (YMP), ja se muodostaa todellisuudessa osan sosiaalipolitiikkaa.
- 45 Saksan liittotasavalta väittää ensimmäiseksi, että yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklassa, joka kuuluu kyseisen asetuksen II osan I osaston I luvun II jakson IV alajaksoon, jonka otsikkona on ”Interventiomyynti”, annetaan lupa tehdä

lisäostoja elintarvikemarkkinoilta yksinomaan silloin, kun tuotetta ei tilapäisesti ole saatavissa interventiovarastoista vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana niin paljon, että suunnitelma voidaan panna täytäntöön yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa.

- 46 Riidanalaisessa asetuksessa ei kuitenkaan ensinnäkään ole kyse sellaisten tuotteiden ostosta, joita ”ei [vain] tilapäisesti ole saatavissa – – interventiovarastoista”. Vaikka kyseinen vaatimus edellyttää sitä, että olemassa olevat interventiovarastot jaetaan ensiksi, ja lisäostot ovat väliaikaisia ja poikkeuksellisia, interventiovarastoista peräisin olevien elintarvikkeiden ja lisäksi ostettujen elintarvikkeiden välinen suhde on muuttunut päinvastaiseksi, koska näiden viimeksi mainittujen osuus suunnitelman kokonaismäärästä on noussut vuodesta 2006, jolloin se oli 18,06 prosenttia, 85,35 prosenttiin vuonna 2008 ja 86,98 prosenttiin vuonna 2009. Kyseinen tilanne on komission interventiovarastojen kehittymisestä tekemien ennusteiden mukaan osoittautunut lisäksi pitkäaikaiseksi.
- 47 Suunnitelman toteuttamista varten vuonna 2009 varatuista määrärahoista Saksan liittotasavalta toteaa, että niiden määrä on nostettu 500 miljoonaan euroon, eikä tätä korotusta edellisiin vuosiin verrattuna voida perustella suunnitelman piiriin kuuluvien tuotteiden hintojen nousulla. Saksan liittotasavalta kyseenalaistaa myös suunnitelman vahvistamismenettelyn yhteensoveltuvuuden asetuksen N:o 3149/92 kanssa ja väittää, että suunnitelmalle varattujen määrärahojen ilmoitetun korottamisen perusteella komissio oli kehottanut jäsenvaltioita tätä varten vahvistetun määräajan jälkeen tarkastelemaan uudelleen suunnitelman täytäntöönpanemiseksi tarvittavia tuotteita koskevia pyyntöjään.
- 48 Toiseksi on oltava niin, että tuotteita ei tilapäisesti ole saatavissa interventiovarastoista ”vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana”. Saksan liittotasavallan mukaan kyseistä edellytystä on tulkittava siten, että ostamista voidaan suunnitella, jos tuotteita puuttuu suunnitelmaan kuuluvan vuoden aikana tai jos vuosittaista suunnitelmaa vahvistettaessa on todettu, että olemassa olevat interventiovarastot

eivät todennäköisesti tai varmastikaan riitä. Riidanalaisessa asetuksessa on kuitenkin myönnetty varoja sellaisten tuotteiden ostamiseksi, joiden osalta ei suunnitelman vahvistamisesta lähtien ollut vuoden aikana suunniteltu mitään interventiovarastoa.

- 49 Vahvistettu suunnitelma ei kolmanneksi perustu olemassa olevien tai odotettujen interventiovarastojen määriin vaan yksinomaan osallistuvien jäsenvaltioiden ilmoittamiin tarpeisiin, eikä se näin ollen vastaa sitä, mikä on ”niin paljon, että” suunnitelma voidaan panna täytäntöön. Saksan liittotasavallan mukaan suunnitelman laajuuden on oltava yhteydessä interventiovarastoihin. Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 43 artiklan g alakohdan mukaan komissiolla on toimivalta laatia vuosittainen suunnitelma yksinomaan kyseisen asetuksen 27 artiklan 1 kohdan perusteella, jossa säädetään interventiovarastoissa olevien tuotteiden jakelusta.
- 50 Saksan liittotasavalta väittää toiseksi, että riidanalaisella asetuksella hyväksytyllä suunnitelmalla ei pyritä EY 33 artiklan tavoitteisiin. Se palauttaa mieleen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, jonka mukaan toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Saksan liittotasavallan mukaan kyseinen säännöstö ei koske maataloustuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista eikä se ole YMP:n yhteydessä toteutettu toimenpide.
- 51 Komission esittämästä arvioinnista poiketen kyseisellä suunnitelmalla ei näet ole ”enää mitään yhteyttä” YMP:aan eikä etenäkään EY 33 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun markkinoiden vakauttamista koskevaan tavoitteeseen. Koska interventiovarastot ovat pienentyneet näin voimakkaasti ja suunnitelma perustui pääasiallisesti elintarvikkeiden ostamiseen, kyseinen toimenpide ei ole enää osa maatalousmarkkinoita vaan se sijoittuu kyseisten markkinoiden jälkeisille markkinoille. EY 33 ja EY 37 artikla koskevat riidanalaisista suunnitelmaa ainoastaan siltä osin kuin se on interventiojärjestelmän liitännäinen osa, sillä suunnitelman pääasiallinen tavoite on sosiaalinen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan YMP:n soveltamisala

on kuitenkin rajoitettu silloin, kun oikeudellisella toimella on maatalouteen joitakin vaikutuksia, jotka ovat sen päätavoitteeseen nähden ainoastaan liitännäisiä.

- 52 Toisin kuin komissio väittää, yhteisön elintarviketukiohjelma ei auta myöskään takamaan kohtuullisia kuluttajahintoja EY 33 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettulla tavalla. Koska elintarvikkeet tarjotaan vähävaraisimmille henkilöille, kohtuullista hintaa koskeva tavoite ei todellakaan ole toteutettavissa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hinnan kohtuullisuutta ei voida samaistaa mahdollisimman alhaisiin hintoihin.
- 53 Saksan liittotasavallan mukaan kyseisiä päätelmiä tukee yhteisiä maatalousjärjestelyjä koskevan asetuksen muuttamisesta 17.9.2008 esitetty komission luonnos, jossa suunnitellaan muun muassa poistettavaksi se, että ostoja voidaan suorittaa vain tilanteissa, joissa interventiovarastoja ei tilapäisesti ole käytettävissä. Kyseisellä muutoksella vastataan tarpeeseen mukauttaa johdettua oikeutta nykytilanteeseen, minkä komissio on vahvistanut.
- 54 Saksan liittotasavalta toteaa asetuksesta N:o 3149/92, ettei se ole sinällään unionin oikeuden vastainen vaan sitä on tulkittava ylemmäntasoisien oikeussääntöjen valossa eikä sillä voida missään tapauksessa poiketa näistä.
- 55 Ruotsin kuningaskunta toteaa puolestaan ensimmäiseksi, että yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevassa asetuksessa säädetään lähtökohtaisesti ainoastaan interventiovarastojen käytöstä ja että tuotteiden huomattava ostaminen yhteisön markkinoilta

merkitsee asetuksen ”kiertämistä”. Kyseisen asetuksen 27 artiklan 2 kohdassa asetettuja edellytyksiä tuotteiden ostamiselle on tulkittava suppeasti, koska kyse on poikkeuksista.

- 56 Ruotsin kuningaskunta vetoaa sen ajankohdan osalta, jolloin ostoja on mahdollista suorittaa, siihen, että yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan eri kieliversioiden välillä voi olla tiettyjä eroja sanamuodossa. Ruotsinkielisen version mukaan on oltava niin, että tuotetta ei ole saatavissa suunnitelman täytäntöönpanon aikana, missä tapauksessa olisi Ruotsin kuningaskunnan mukaan riittävää muuttaa vuotuista suunnitelmaa. Kyseinen tulkinta saa tukea 27 artiklan asiayhteydestä ja tarkoituksesta, joka on interventiovarastojen käyttäminen hyödyllisesti eikä ensisijassa vähävaraisimpien henkilöiden auttaminen. Lisäksi asetuksen N:o 3149/92 4 artiklan mukaan tiettyä tuotetta voidaan ostaa markkinoilta ainoastaan, jos ehdottoman välttämättömät elintarvikkeet, jotka on toimitettava, on jo jaettu interventiovarastoista yhteisön sisäisin siirtein.
- 57 Unionin lainsäätäjä ei missään vaiheessa ole halunnut laatia pysyvää tukiohjelmaa. Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 18 perustelukappaleen perusteella interventiovarastojen pieneneminen johtaa päinvastoin suunnitelman laajuuden supistumiseen. Sosiaalipoliittiset tavoitteet käyvät sitä vastoin selkeästi ilmi asetuksen N:o 3149/92 1 ja 2 artiklasta.
- 58 Ruotsin kuningaskunta väittää toiseksi, että yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan tarkoituksena ei ole taata kohtuullisia kuluttajahintoja, sellaisena kuin siitä määrätään EY 33 artiklan 1 kohdassa. Se huomauttaa markkinoiden vakauttamista koskevasta tavoitteesta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tavoite pitää sisällään myös halun vähentää ylijäämiä yhteisössä. Riidanalaisessa asetuksessa vahvistettu tuotteiden jako ei liity kuitenkaan välttämättömällä tavalla tässä tarkoituksessa tehtyihin interventio-ostoihin. Vastakkainen tulkinta voisi johtaa

siihen, että EY 37 artiklaa käytetään oikeudellisena perustana kaikelle lainsäädännölle, jolla on tarkoitus tukea elintarvikkeiden ostamista.

- 59 Ruotsin kuningaskunta toteaa lisäksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, jos yhteisön tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, toimen on perustuttava tähän viimeksi mainittuun. Ruotsin kuningaskunta katsoo, että riidanalaisen asetuksen kaltainen toimi voitaisiin toteuttaa EY 308 artiklan perusteella.
- 60 Komissio väittää Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Italian tasavallan ja Puolan tasavallan tukemana, että riidanalainen asetus on yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen ja asetuksen N:o 3149/92 mukainen.
- 61 Komissio väittää ensimmäiseksi, että Saksan liittotasavallan väitteet, jotka koskevat EY 33 artiklan tulkintaa, eivät ole merkityksellisiä. Vastatakseen arvosteluun, jonka mukaan riidanalaisella asetuksella ei pyritä kyseisen artiklan tavoitteisiin, komissio palauttaa kuitenkin mieliin oikeuskäytännön, jonka mukaan säännösten on liityttävä maatalouteen ja näin ollen EY 37 artiklaan, jos säännöstyössä kyseessä olevat tuotteet on lueteltu EY:n perustamissopimuksen liitteessä I ja jos kyseisellä säännöstöllä myötävaikutetaan YMP:n yhden tai useamman tavoitteen toteutumiseen, mistä on kyse yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden osalta.
- 62 EY 33 artiklan tarkoituksena on näet markkinoiden vakauttaminen myymällä ja ostamalla tuotteita tilapäisesti yhteisön markkinoilta, ja sillä pyritään takaamaan



kohtuulliset hinnat kuluttajille, joihin myös vähävaraisimmat henkilöt kuuluvat, tarjoamalla heille maataloustuotteita kohtuullisin hinnoin. Komissio toteaa vielä, että jakelusuunnitelman objektiivinen tavoite on aina tuotu selkeästi esille perussäännöksissä sekä EY 2 ja EY 3 artiklassa, joiden valossa YMP:tä on tulkittava. Kyseisellä suunnitelmalla on edelleen liittymäkohtansa YMP:hen.

63 Komissio väittää toiseksi yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan tapahtuneeksi väitetystä rikkomisesta, että edellytys, jonka mukaan tuotetta ei ole saatavissa varastoista ”vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana”, on täyttynyt, jos interventiovarastoja ei ole käytettävissä vuotuisen suunnitelman toteuttamisen aikana. Lisäksi asetuksesta N:o 3149/92 sekä yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan asiayhteydestä ja tarkoituksesta ilmenee, että se, että varastoja on käytettävissä, on tarkastettava vuotuista suunnitelmaa vahvistettaessa. Asetuksen N:o 3149/92 mukaan jakelua koskevat ohjelmat laaditaan edellisen vuoden toukokuusta lähtien (jolloin jäsenvaltiot ilmoittavat tarpeistaan), jotta suunnitelma voidaan vahvistaa ennen 1 päivää lokakuuta, jolloin suunnitelman täytäntöönpano alkaa. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 3 kohdan 1 alakohdan c alakohdan mukaan määräraha annetaan jäsenvaltioiden käytettäväksi, jos tuotetta ei ole tilapäisesti saatavilla, mikä todetaan vuosisuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Saksan liittotasavallan tältä osin vastauksessa esittämät väitteet näyttävät lisäksi olevan näiden perustelujen mukaiset.

64 Komissio yhtyy sen osalta, että tuotetta ”ei tilapäisesti ole saatavissa interventiovarastoista”, Saksan liittotasavallan näkemykseen ostojen toissijaisuudesta interventiovarastoihin nähden. Se väittää kuitenkin, että koska kyseistä edellytystä ei ole tarkennettu, sitä on tulkittava yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen tarkoituksen perusteella ottamalla huomioon se, että julkiset interventiot markkinoilla merkitsevät pysyvää välinettä YMP:ssä, joka edellyttää asianmukaisia myyntimahdollisuuksia, mitä Saksan liittotasavalta ei ole kiistänyt. Tällaisten mahdollisuuksien ylläpitämiseksi asianomaiset ostot eivät ole pelkästään hyväksyttäviä vaan ne ovat myös välttämättömiä. Siltä osin kuin tiettyjen tuotteiden interventiovarastojen muodostuminen on

oikeudellisesti mahdollista ja todellisuudessa riittävän todennäköistä, komissiolla on velvollisuus määrätä tällaisten tuotteiden lisäostoista.

- 65 Tämän lisäksi käsite ”ei tilapäisesti ole saatavissa” on ymmärrettävä useampia vuosia kattavan kokonaistarkastelun yhteydessä. Asetuksen N:o 3149/92 2 artiklan mukaan komissiolla on velvollisuus suunnitella vahvistaessaan ottaa huomioon varojen käyttö aikaisempien varainhoitovuosien aikana. Kun näet otetaan huomioon se, että komissiolla on tämän kysymyksen osalta laaja harkintavalta, kyseiset ostot ovat kiellettyjä yksinomaan silloin, kun tuotetta koskeva interventiojärjestelmä poistetaan tai sitä lykätään pitkällä tähtäimellä.
- 66 Tämä ei kuitenkaan ollut tilanne riidanalaisen asetuksen osalta. Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklassa olevan vaatimuksen täyttymiseksi komissio on näet velvollinen tarkastamaan saatavuuden kunkin tuotteen osalta erikseen eikä kaikkien interventiovarastojen osalta. Kyseisen asetuksen nojalla ensinnäkin suunnitelmassa tarkoitettuja tuotteita voidaan kuitenkin ostaa lisää interventiotarkoituksessa. Toiseksi eri tuotteiden interventiovarastojen taso ei ole pysyvä, vaan se vaihtelee vuosien kuluessa. Kolmanneksi tilanne on ollut kuitenkin vain lyhyen aikaa sellainen, ettei tuotteita, jotka oli hankittava vuonna 2009, ole ollut saatavissa. Lisäksi uudet interventiovarastot, jotka ovat parhaillaan muodostumassa, saattavat kattaa suuren osan vuosittaisesta suunnitelmasta varainhoitovuodelle 2010. Tästä seuraa, että komissio on perustellusti katsonut, että se, ettei kyseisiä varastoja ollut käytettävissä, oli vain tilapäistä, ja että se saattoi määrätä kyseisten tuotteiden hankkimisesta yhteisön markkinoilta.
- 67 Komissio katsoo, että Saksan liittotasavallan tältä osin esittämät perustelut ovat riskitöntä eikä niillä vastata kysymykseen siitä, minkä suuruisista olemassa olevista interventiovarastoista lukien komissio voisi määrätä lisäostoista. Saksan liittotasavallan esittämä määrällinen osatekijä ei ilmene yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan

asetuksen kyseessä olevasta säännöksestä. Se on lisäksi ristiriidassa kyseisen asetuksen tarkoituksen kanssa ja johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen sitä sovellettaessa. Saksan liittotasavallan väitteillä ei missään tapauksessa voida horjuttaa komission kyseisestä säännöksestä omaksumaa tulkintaa tai kyseenalaistaa mainittuun tulkintaan perustuvan riidanalaisen asetuksen laillisuutta. Saksan liittotasavallan esittämä puolivuositainen asiakirja koskee pitkän ajanjakson ennusteita, joita ei voida olettaa käytettävän pohjana komission vuosittaisen suunnitelmien täytäntöönpanosta tekemälle päätökselle. Riidanalaisen asetuksen laillisuuden arvioimiseksi on joka tapauksessa merkityksellistä ainoastaan asetuksen antamisajankohtana vallinnut oikeudellinen tilanne.

- 68 Tarvetta koskevasta edellytyksestä komissio huomauttaa, että vuosittainen suunnitelma varainhoitovuodelle 2009 pysyy unionin talousarviossa tähän tarkoitukseen varattujen kustannusten rajoissa, kuten yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään. Kyseisen säännöksen mukaan tarvetta ei ole arvioitava suunnitelman laajuuden ja interventiovarastojen välisen suhteen perusteella vaan niiden hankintojen perusteella, jotka ovat tarpeen suunnitelman täytäntöönpanon varmistamiseksi osallistuvissa jäsenvaltioissa. Se väittää siten, että niiden varainhoitovuosien aikana, jolloin interventiovarastot ovat suuruudeltaan olleet hyvin merkittäviä, suunnitelmaan on kulunut vain pieni osa näistä varastoista. Vuosittaisen suunnitelman tavoitteena on näet kattaa – käyttöön annettujen talousarviovarojen puitteissa – tarpeet, jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet ottaen huomioon parhaat arvionsa vähävaraisimpien henkilöiden lukumäärästä.

- 69 Komissio kiistää tältä osin Saksan liittotasavallan esittämän väitteen määrärahojen nostamisesta ja väittää, ettei määrärahoja ole vahvistettu abstraktisti vaan tietyn tuotemäärän ostamisesta markkinahintaan aiheutuvien kustannusten perusteella, jotka ovat nousseet voimakkaasti vuonna 2008 ja ovat ylittäneet huomattavasti interventiohinnat.

- 70 Komission mukaan suunnitelman supistaminen tai poistaminen lyhyellä aikavälillä yleisesti interventiovarastojen tilapäisen pienenemisen vuoksi ja erityisesti sen vuoksi, ettei tiettyjä tuotteita ole saatavilla, olisi ristiriidassa sen tarkoituksen kanssa. Tämän johtaisi näet siihen, että kyseisestä suunnitelmasta riippuvaiset hyväntekeväisyysjärjestöt vetäytyisivät suunnitelmasta, ja siihen, että varastojen myyntiä koskevaan välineeseen liittyvä infrastruktuuri lakkautettaisiin seuraavien vuosien kuluessa, joille olisi ominaista varastojen kasvu. Tällä vaarannettaisiin suunnitelmalla tavoitellut päämäärät, jotka koskevat markkinoiden vakauttamista ja sosiaalisen suojelun korkean tason turvaamista.
- 71 Komissio väittää lopuksi, että sen tekemällä ehdotuksella yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen muuttamisesta ei ole mitään sitovaa oikeusvaikutusta eikä se voi siis olla kanteen kohteena.
- 72 Komissio riitauttaa Ruotsin kuningaskunnan väliintulokirjelmästä esittämissään huomautuksissa tulkinnan, jonka mukaan lisäostot ovat mahdollisia ainoastaan, jos tuotteita ei tilapäisesti ole saatavissa interventiovarastoista suunnitelman toteuttamisen aikana. Suurin osa yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan kieliversioista on pikemminkin komission esittämän tulkinnan suuntaisia. Se väittää lisäksi, ettei kyseisen asetuksen 18 perustelukappaleesta ilmene mitenkään, että lain-säätäjä olisi säätänyt suunnitelman laajuuden supistamisesta siinä tapauksessa, että käytettävissä olevien interventiovarastojen koot pienenevät.
- 73 Italian tasavalta katsoo lisäksi, että asiassa C-269/97, komissio vastaan neuvosto, 4.4.2000 annettua tuomiota (Kok., s. I-2257), jossa yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että EY 33 ja EY 37 artiklaa voidaan käyttää oikeusperustana sellaisen toimenpiteen toteuttamiselle, jonka tarkoituksena on myös, ja ehkäpä pääasiallisesti, kansanterveyden suojelu, voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa. Myös EY 2, EY 136 ja EY 137 artiklan määräyksistä ilmenee, että EY 33 ja EY 37 artikla voivat muodostaa yksinomaisen oikeusperustan sellaisten toimenpiteiden toteuttamiselle, joilla pyritään myös sosiaaliseen tavoitteeseen – joka saattaa olla jopa määräävä –, sillä edellytyksellä, että

niissä käytetään mekanismeja, jotka ovat sidoksissa sääntelyyn ja interventioon maatalousmarkkinoilla, mistä on kyse riidanalaisen asetuksen osalta.

74 Italian tasavallan mukaan [YMP:n] rahoituksesta 21.6.2005 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1290/2005 (EUVL L 209, s. 1) säädetään, että maatalousmarkkinoiden vakautta rahoitetaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (EMOTR). Koska yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklassa annetaan EMOTR:n tehtäväksi rahoittaa kysymyksessä olevat ostot, ostot ovat myös maatalousmarkkinoiden vakauttamismenoja yleisistä säännöistä yhteisön vähävaraisimmille henkilöille jaettavaksi tarkoitettujen elintarvikkeiden luovuttamisesta interventiovarastoista tietyille järjestöille 10.12.1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3730/87 (EYVL L 352, s. 1) 4 artiklan mukaisesti talousarvioviranomaisen tällä perusteella hyväksymien menojen rajoissa.

75 Asetuksen N:o 3730/87 muuttamisesta 24.10.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2535/95 (EYVL L 260, s. 3) ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee Italian tasavallan mukaan, että interventiovarastoja koskevan järjestelmän merkityksen asteittaisesta vähenemisestä huolimatta unionin lainsäätäjä on halunnut pitää voimassa asianomaisen suunnitelman säätämällä tuotteiden ostamisesta markkinoilta ”väliaikaisena toimenpiteenä” eli samanarvoisena eikä toissijaisena tai liitännäisenä toimenpiteenä varastojen myymiseen nähden, joka on aina YMP:n tavoitteiden mukaista. Sellaisen toteamuksen perusteella, jonka mukaan tuotetta ei ole saatavissa, varastojen myymisen ja markkinoilta ostamisen välistä liikkumavaraa rajoittaa siis yksinomaan velvollisuus käyttää varastot ennen ostoihin ryhtymistä. Tämä päätelmä on vahvistettu asetuksen N:o 3730/87 toisessa perustelukappaleessa, asetuksen N:o 3149/92 kolmannessa perustelukappaleessa ja 4 artiklassa, asetuksen N:o 3149/92 muuttamisesta 13.2.1996 annetun komission asetuksen (EY) N:o 267/96 (EYVL L 36, s. 2) kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa sekä asetuksen N:o 3149/92 muuttamisesta 28.9.2007 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1127/2007 (EUVL L 255, s. 18) viidennessä perustelukappaleessa.

- 76 Italian tasavalta määrittelee tarpeellisiksi kaikki ostot, joilla on tarkoitus kattaa suunnitelman mukaiset tarpeet, joita ei voida täyttää käyttämällä ensin interventiovarastoja. Kyseinen edellytys ei kuitenkaan liity käyttökelpoisten vähimmäisvarastojen olemassaoloon eikä etenkään siihen, että kyseinen vähimmäismäärä olisi suurempi kuin markkinoilta ostettu määrä.
- 77 Italian tasavalta väittää siitä, ettei tuotetta ole saatavissa suunnitelman täytäntöönpanon aikana, että yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan sanamuoto on tällainen, koska tarpeelliset ostot markkinoilta on tehtävä vasta kyseisenä ajankohtana, mikä myös sopii yhteen asetuksen N:o 3149/92 3 artiklan kanssa. Ostot tehdään siis yksinomaan, jos se, ettei varastoja ole käytettävissä, varmistuu suunnitelman täytäntöönpanon aikana. Kyseinen viittaus suunnitelman täytäntöönpanokauteen ei estä arvioimasta varastojen riittämättömyyttä etukäteen, koska tämä on välttämätöntä ostoihin varatun talousarviomäärärahan määrittämiseksi. Tämä on Italian tasavallan mukaan vahvistettu asetuksen N:o 267/96 ensimmäisessä perustelukappaleessa.
- 78 Ranskan tasavalta kiinnittää omalta osaltaan huomiota riidanalaisen asetuksen tavoitteeseen, joka on taata kohtuulliset kuluttajahinnat ja jonka Saksan liittotasavalta riitauttaa. Kyseisellä asetuksella pyritään näet nimenomaan varmistamaan, riippumatta siitä, tapahtuuko se rahasumman maksamista vastaan vai vastikkeettomasti, se ainoa hinta, jota voidaan pitää kohtuullisena vähävaraisimpien henkilöiden kannalta, erityisesti silloin, kun kyseistä hintaa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti vähävaraisimpien henkilöiden tavallisesta jakeluketjusta ostamista elintarvikkeista maksamien hintojen kanssa.
- 79 Se toteaa vielä, että YMP kuuluu EY 3 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin yhteisön toimintoihin, joiden toteuttamisella on EY 2 artiklan mukaan voitava edistää koko yhteisössä sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa. Unionin tuomioistuin on katsonut, että pyrittäessä YMP:n tavoitteisiin muun muassa yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä ei voida jättää ottamatta huomioon kuluttajien tai ihmisten ja eläinten

terveyden ja elämän suojelemisen kaltaisia yleisen edun mukaisia vaatimuksia. Vähävaraisimpien henkilöiden auttaminen on myös yleisen edun mukainen vaatimus.

- 80 Ranskan tasavalta huomauttaa siitä, että interventiovarastoja ei tilapäisesti ole käytettävissä, että näihin varastoihin on vasta kahden viimeisen vuoden aikana eli vuodesta 2008 lukien turvauduttu huomattavasti vähemmän.
- 81 Puolan tasavalta väittää, että koska yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklassa olevat ilmaisut ovat epämääräisiä ja hyvin yleisiä, komissiolla on huomattavaa harkintavaltaa niiden edellytysten osalta, jotka koskevat elintarvikkeiden ostamista markkinoilta. Ainoa asianmukainen tulkinta kyseisestä artiklasta on joka tapauksessa omaksuttu asetuksessa N:o 3149/92. Jos Saksan liittotasavallan perustelut, jotka koskevat riidanalaisessa asetuksessa vahvistettua markkinoilta tehtyjen ostojen osuutta, olisi sitä vastoin hyväksyttävä, jakelujärjestelmässä otettaisiin käyttöön uusi edellytys, josta yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevassa asetuksessa ei ole tähän päivään mennessä säädetty. Lisäksi komissiolla YMP:n alalla olevan laajan harkintavallan yhteydessä kyseisellä alalla toteutetun toimenpiteen laillisuuteen voi vaikuttaa ainoastaan se, että toimenpide on ilmeisen epäasianmukainen.
- 82 Puolan tasavalta toteaa erityisesti edellytyksestä, jonka mukaan tuotetta ei tilapäisesti ole saatavissa, ettei kyseinen edellytys koske asianomaisen toimenpiteen menneisyyttä vaan sen ”ennustettavissa olevaa tulevaisuutta”. Jos ei ole varmuutta siitä, että varastoja ei muodostu ”ennustettavissa olevassa tulevaisuudessa”, kyseinen edellytys täyttyy edelleen.
- 83 Puolan tasavalta väittää YMP:n tavoitteista, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan niitä on tulkittava ottamalla huomioon unionin yleiset sosiaaliset ja taloudelliset tavoitteet, sellaisina kuin ne on määritelty EY 2 artiklassa, sekä tämänhetkinen taloudellinen ja sosiaalinen tilanne ja jatkuvasti muuttuvat olosuhteet.

Saksan liittotasavallan ehdottama tulkinta ei kuitenkaan ole näiden kriteerien mukainen. Siinä ei erityisestikään oteta huomioon maataloudessa unionin viimeisten laajentumisten jälkeen tapahtunutta perustavanlaatuaista muutosta.

- 84 Puolan tasavallan mukaan EY 33 artiklan 1 kohdassa luetellut YMP:n tavoitteet voidaan jakaa kahteen samanarvoiseen ryhmään, joista ensimmäisellä pyritään takaamaan maatalouden kehittyminen ja kohtuullisen elintason säilyminen maatalousväestölle ja joista toisella, joka pääsääntöisesti koskee elintarvikkeiden kuluttajia, pyritään varmistamaan tarvikkeiden saatavuus ja takaamaan kohtuulliset hinnat. Se katsoo tältä osin, että Saksan liittotasavalta rinnastaa virheellisesti kohtuullisen hinnan käsitteen markkinahinnan käsitteeseen ja että ensimmäistä käsitettä on tulkittava ottamalla huomioon kulloisenkin yksittäistapauksen erityiset olosuhteet eikä sitä voida siis aina pitää samanarvoisena kuin jälkimmäistä käsitettä. Saksan liittotasavalta on Puolan tasavallan mielestä lisäksi tulkinnut väärin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee kohtuullisen hinnan käsitettä, koska kyseinen käsite ei koske sitä kuluttajien erityisryhmää, jonka vähävaraisimmat henkilöt muodostavat.
- 85 Puolan tasavalta väittää lopuksi, että jakelujärjestelmän yhteydessä käytetyillä maataloustuotteilla vähennetään niiden alkuperästä riippumatta markkinoilla olevien tuotteiden ylijäämää, mikä vaikuttaa osaltaan markkinoiden vakauttamiseen ja maataloussektorilla työskentelevien henkilöiden tulojen paranemiseen.
- 86 Espanjan kuningaskunta on suullisessa käsittelyssä kiinnittänyt huomiota elintarvikkeiden jakamiseksi vähävaraisimmille henkilöille toteutetun toimenpiteen vakautta koskevaan vaatimukseen ja korostaa sitä, että lisäostot ovat välttämättömiä, jotta kyseinen toimenpide säilyy ja toimii moitteettomasti useiden vuosien ajan. Aineellisten ja henkisten voimavarojen käyttöön ottaminen suunnitelman soveltamiseksi yksinomaan sellaisina vuosina, joille on ominaista ylijäämäiset varastot, olisi aivan liian



raskasta taloudelliselta ja toiminnalliselta kannalta katsoen. Kyseinen toimenpide ei myöskään ole pelkästään sosiaalinen, sillä se ei hyödytä yksinomaan vähävaraisimpia henkilöitä vaan myös maatalouden elintarvikealan markkinoita kokonaisuudessaan.

- 87 Saksan liittotasavalta katsoo, että toisin kuin edellä 73 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto annetussa tuomiossa, johon Italian tasavalta viittaa, käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisen asetuksen tavoitteena ei ole maataloustuotteiden tuotanto ja markkinoille saattaminen, vaan se koskee 90-prosenttisesti maataloustuotteiden ostoja, jotka suoritetaan täysin itsenäisesti YMP:n välineisiin nähden. Se kiistää Italian tasavallan väitteen, jonka mukaan elintarvikeavusta on tullut YMP:n vakiintunut tavoite, koska tämä on ristiriidassa yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa koskevien sääntöjen kanssa. Sen mukaan ei ole myöskään mahdollista perustella sitä, että toimenpide luokitellaan YMP:n piiriin kuuluvaksi, väittämällä, että se oikeudellisesti perustuu vastaavien varojen osoittamiseen EMOTR:lle.
- 88 Saksan liittotasavalta korostaa myös sitä, että asetus N:o 2535/95 ei ole käsiteltävässä asiassa merkityksellinen ja että Italian tasavallan päätelmä ei koske kyseisen asetuksen ensimmäisen perustelukappaleen viimeistä osaa. Se toteaa asetuksesta N:o 1127/2007, ettei sillä voi olla vaikutusta ylemmäntasoisien oikeussääntöjen tulkintaan. Asetusta N:o 3730/87 ei myöskään pitäisi tulkita siten, että jo siinä säädettiin toimenpiteiden laajentamisesta elintarvikeohjelman puitteissa.
- 89 Saksan liittotasavalta toteaa niistä Ranskan tasavallan väitteistä, jotka koskevat YMP:n tavoitteisiin pyrkimistä riidanalaisessa asetuksessa, että unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan markkinoiden vakauttamista koskeva tavoite vastaa tarjonnan ja kysynnän tasapainottamista markkinoilla, joten kyseisillä toimenpiteillä

on edistettävä yhteismarkkinoiden toimintaa, mitä riidanalaisessa asetuksessa säädettyillä ostoilla ei tehdä. Tämän lisäksi enimmäishinta, jota elintarvikkeiden toimitamisesta voidaan vaatia, määräytyy yksinomaan aiheutuneiden kustannusten perusteella, eikä myöskään sillä voida siis pyrkiä kohtuullisten hintojen varmistamista koskevaan tavoitteeseen. Kyseistä tavoitetta ei lisäksi ole mainittu nimenomaisesti eikä implisiittisesti missään niistä toimista, jotka muodostavat riidanalaisen asetuksen oikeusperustan.

90 Saksan liittotasavalta riitauttaa myös arvioinnin, jonka Ranskan tasavalta on tehnyt siitä, että varastoja ei tilapäisesti ole käytettävissä, ja väittää, että markkinoilta tehtyjen ostojen 20–30 prosentin suuruista osuutta olisi jo pidettävä merkittävänä ja että näin ollen hankintavaikeuksia on ollut olemassa ainakin neljän vuoden ajan.

91 Komission laaja harkintavalta, joka ilmenee oikeuskäytännöstä, johon Puolan tasavalta viittaa, ei Saksan liittotasavallan mukaan koske toimenpiteiden tavoitteiden tulkin-  
taa eikä näin ollen nyt käsiteltävää asiaa.

92 Saksan tasavalta huomauttaa siitä kriteeristä, ettei tuotteita ole tilapäisesti saatavissa, että sen, ettei tuotteita ole saatavissa, ja lisäostojen arvon välillä on liittymäkohta, koska tällainen ohjelma ei voi perustua suhteellisen pitkään kasvussa olleisiin ostoihin siten, että ostoilla on katettu lähes kaikki kahden viimeisen vuoden toimitukset. Kyseistä ominaisuutta arvioitaessa on täysin asianmukaista ottaa huomioon menneisyys.

- 93 Saksan liittotasavalta vetoaa Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen N:o 6/2009, jonka otsikkona on ”Euroopan unionin vähävaraisille henkilöille suunnattu elintarvikeapuohjelma: tavoitteiden, resurssien ja toimintamenetelmien arviointi” ja jossa tilintarkastustuomioistuin on sen mukaan katsonut, että elintarvikeohjelma oli tosin poliittisesti toivottava sosiaalisena toimenpiteenä mutta että se ei ollut yhteensoeveltava YMP:n säännösten ja sen rahoituksen kanssa. Tilintarkastustuomioistuin on myös esittänyt epäilynsä siitä, miten kyseinen ohjelma vaikuttaa osaltaan markkinoiden sääntelyyn.

### Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 94 Alustavasti on täsmennettävä yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen, asetuksen N:o 3149/92 ja riidanalaisen asetuksen välisiä liittymäkohtia.
- 95 Ensinnäkin riidanalaisen asetuksen viittauskappaleista ilmenee, että asetus on annettu yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen ja etenkin sen 43 artiklan g alakohdan, yhdessä saman asetuksen 4 artiklan kanssa, perusteella, ja kummassakin viimeksi mainitussa artiklassa viitataan siihen, että komissio laatii täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun vuosittaisen suunnitelman laatimiselle, ja siihen menettelyyn, jota komission on noudatettava.
- 96 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklasta ilmenee lisäksi, että elintarvikkeiden jakelu yhteisön vähävaraisimmille henkilöille yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan perusteella toteutetaan vuosittaisen suunnitelman mukaan.

97 Toiseksi on korostettava riidanalaisen asetuksen ja asetuksen N:o 3149/92 välisestä liittymäkohdista, että komissio on viimeksi mainitulla vahvistanut tietyn määrän sääntöjä, joita on noudatettava käytettäessä toimivaltaa, joka komissiolla on yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen perusteella.

98 Vuosittaista suunnitelmaa vahvistaessaan komission oli myös noudatettava asetusta N:o 3149/92. Tältä osin on huomautettava, että riidanalaisen asetuksen ensimmäisen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

” – – asetuksen – – N:o 3149/92 – – 2 artiklan mukaisesti komission olisi hyväksyttävä varainhoitovuoden 2009 osalta käytettävissä olevista määrärahoista rahoitettava jakelusuunnitelma. Suunnitelmassa on vahvistettava kunkin toimea soveltavan jäsenvaltion osalta erityisesti käytettävissä olevat enimmäisrahavarat suunnitelman toteuttamiseksi kussakin jäsenvaltiossa ja jokaisen tuotelajin määrä, joka voidaan poistaa interventiovarastoista.”

99 Tästä seuraa, että riidanalaisen asetuksen laillisuutta on arvioitava yhtäältä yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen, joka on sen oikeusperusta, ja toisaalta asetuksen N:o 3149/92 kannalta.

100 Näiden kahden viimeksi mainitun asetuksen säännösten välisestä mahdollisesta ristiriidasta on huomautettava, että normihierarkian noudattamisen periaatteen mukaan täytäntöönpanoasetus ei voi poiketa siihen toimeen sisältyvistä säännöistä, joka sillä pannaan täytäntöön (ks. asia T-219/04, Espanja v. komissio, tuomio 3.5.2007, Kok., s. II-1323, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 101 On kuitenkin huomautettava, että esillä olevassa asiassa osapuolet eivät väitä, että yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen ja asetuksen N:o 3149/92 välillä olisi olemassa jonkinlainen ristiriita, vaan kukin niistä puoltaa yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan erilaista tulkintaa.
- 102 Käsiteltävän kanteen ratkaiseminen riippuu siis etusijalle asetettavasta yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan tulkinnasta.
- 103 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun unionin johdetun oikeuden sääntö vaatii tulkintaa, sitä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan perussopimuksen määräysten mukaisesti. Myös täytäntöönpanoasetusta on tulkittava perusasetuksen säännösten mukaisesti, jos se on mahdollista (asia C-90/92, Dr Tretter, tuomio 24.6.1993, Kok., s. I-3569, 11 kohta ja asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996, Kok., s. I-3989, 52 kohta).
- 104 Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevaa asetusta on siis tulkittava YMP:tä, johon se perustuu, koskevien perussopimuksen merkityksellisten määräysten mukaisesti.
- 105 Tältä osin on palautettava mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. asia C-17/03, VEMW ym., tuomio 7.6.2005, Kok., s. I-4983, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 106 Koska asetuksen ja erityisesti jonkin sen säännöksen sanamuotoon tukeutuvan ja historiallisen tulkinnan perusteella ei voida arvioida sen nimenomaista merkitystä, kyseistä säännöstöä on tulkittava sekä sen tarkoituksen että systematiikan perusteella

(ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95, Ranska ym. v. komissio, tuomio 31.3.1998, Kok., s. I-1375, 168 kohta ja asia T-102/96, Gencor v. komissio, tuomio 25.3.1999, Kok., s. II-753, 148 kohta).

107 Riidanalaisen asetuksen laillisuutta on tarkasteltava juuri näiden periaatteiden pohjalta.

– Ainoa kanneperuste, jonka mukaan riidanalainen asetus on annettu yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen ja etenkin sen 27 artiklan vastaisesti

108 Kuten yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, interventio-ostot ovat YMP:n väline maatalousmarkkinoiden vakauttamiseksi ja kohtuullisen elintason varmistamiseksi maatalousväestölle. Julkisia interventioita säännellään tällä hetkellä yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen II osan I osaston I jaksoon sisältyvillä säännöksillä. Yksi näin käyttöön otetuista interventiomyyntin keinoista on saman asetuksen 27 artiklan mukaan varastoissa olevien tuotteiden jakelu yhteisön vähävaraisimmille henkilöille.

109 Tältä osin on palautettava mieliin se historiallinen asiayhteys, johon kyseinen säännös kuuluu.

110 Elintarvikkeiden jakelua yhteisön vähävaraisimmille henkilöille koskeva toimenpide otettiin käyttöön asetuksella N:o 3730/87. Kyseisen asetuksen kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee muun muassa, että ”yhteisöllä on useiden maataloustuotteiden interventiovarastoissaan käytettävissä mahdollinen keino parantaa merkittävästi

vähävaraisimpien kansalaistensa hyvinvointia” ja että ”on yhteisön edun ja [YMP:n] tavoitteiden mukaista hyödyntää tätä mahdollisuutta jatkuvasti, kunnes varastot pienenevät tavanomaiselle tasolle, aiheellisia toimenpiteitä käyttöön ottamalla”.

- 111 YMP:tä on tämän jälkeen uudistettu useaan kertaan, minkä johdosta interventiovarastot ovat asteittain pienentyneet ja ajanjaksot, joiden aikana kyseiset varastot ovat olleet hyvin pieniä tai niitä ei ole ollut lainkaan, ovat moninkertaistuneet. Myös asetusta N:o 3730/87 on muutettu asetuksella N:o 2535/95. Tällä asetuksella otettiin käyttöön mahdollisuus hankkia tiettyjä tuotteita tiettyin edellytyksin markkinoilta.
- 112 Asetuksen N:o 2535/95 ensimmäinen perustelukappale on laadittu seuraavalla tavalla:

”asetuksella -- N:o 3730/87 -- käyttöön otettu järjestelmä -- perustuu interventioelinten -- toteuttamien ostotoimenpiteiden seurauksena käytettävissä oleviin julkisiin varastoihin; on osoittautunut, että elintarvikkeiden toimituksia koskevan vuotuisen suunnitelman hyväksyminen ja täytäntöönpano saattaa vaikeutua sen vuoksi, ettei tiettyjä perustuotteita ole vuoden mittaan tilapäisesti saatavissa interventiovarastoista; kyseistä vaaraa ovat omiaan lisäämään toimenpiteet, joita on toteutettu markkinoiden hallinnan parantamiseksi ja tuotannon mukauttamiseksi entistä paremmin tarpeisiin; näissä olosuhteissa vaikuttaa aiheelliselta väliaikaisena toimenpiteenä ja toimituksia koskevien ohjelmien hyväksymisen ja toteutuksen vaarantumisen välttämiseksi säätää mahdollisuudesta hankkia kyseiset tuotteet yhteisön markkinoilta kuitenkin sellaisin edellytyksin, ettei tuotteiden interventiovarastoista luovuttamista koskevaa periaatetta eikä tässä tarkoituksessa yhteisön talousarvioon kirjattuja määrärahojen puitteita saateta kyseenalaiseksi.”

- 113 Asetuksiin N:o 3730/87 ja N:o 2535/95 perustuva säännös on otettu yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen, jonka 18 perustelukappaleessa huomautetaan, että ”yhteisöllä on useiden maataloustuotteiden interventiovarastojensa ansiosta mahdollisuus parantaa merkittävästi vähävaraisimpien kansalaistensa hyvinvointia”, ja täsmennetään, että ”on yhteisön edun mukaista aiheellisia toimenpiteitä toteuttamalla hyödyntää tätä mahdollisuutta jatkuvalla tavalla, kunnes varastot pienenevät tavanomaiselle tasolle”, 27 artiklaan. Samasta perustelukappaleesta ilmenee, että edellä esitetyn perusteella asetuksessa N:o 3730/87 otettiin käyttöön elintarvikkeiden jakelua yhteisön vähävaraisimmille henkilöille koskeva ”sosiaalinen toimenpide”, joka oli säilytettävä ja sisällytettävä yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevaan asetukseen.
- 114 Kuten edellä 3 kohdassa on huomautettu, yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artikla kuuluu mainitun asetuksen II osan I osaston I luvun II jakson IV alajaksoon, jonka otsikkona on ”Interventiomyynti”. Kyseisen artiklan, jonka otsikkona on ”Jakelu yhteisön vähävaraisimmille henkilöille”, 1 kohdassa säädetään, että interventiovarastoissa olevia tuotteita on annettava tiettyjen nimettyjen järjestöjen saataville vuosittaisen suunnitelman mukaisesti. Saman artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tuote voidaan hankkia yhteisön markkinoilta muun muassa, kun ”sitä ei tilapäisesti ole saatavissa yhteisön interventiovarastoista 1 kohdassa tarkoitetun vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana niin paljon, että suunnitelma voidaan panna täytäntöön yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, ja edellyttäen, että kustannukset pysyvät yhteisön talousarviossa tähän tarkoitukseen varattujen kustannusten rajoissa”.
- 115 Tämän perusteella kyseistä säännöstä on tulkittava siten, että siinä säädetään interventiovarastojen hyödyllisestä käyttötoimenpiteestä.
- 116 On todettava, että käsiteltävänä oleva oikeusriita kuuluu tilanteeseen, jossa sovelletaan kaksivaiheista säännöstöä. Ensisijaisella vaiheella, joka on julkinen interventio



markkinoilla, pyritään selkeästi EY 33 artiklan 1 kohdassa täsmennettyihin YMP:n tavoitteisiin ja etenkin markkinoiden vakauttamista koskevaan tavoitteeseen. Seuraavana vaiheena on näin muodostuneiden interventiovarastojen myynti, jonka yhden menettelytavan muodostaa tuotteiden jakelu yhteisön vähävaraisimmille henkilöille. Kyseisellä jakelulla pyritään sosiaaliseen tavoitteeseen, joka voi olla ainoastaan toissijainen ja tietyllä tavoin liitynnäinen YMP:n ensisijaisiin tavoitteisiin nähden, ja se voidaan siis lähtökohtaisesti toteuttaa yksinomaan ylijäämävarastojen rajoissa ottamalla huomioon se, että ”on [YMP:n] tavoitteiden mukaista hyödyntää tätä mahdollisuutta jatkuvasti, kunnes varastot pienenevät tavanomaiselle tasolle”.

- 117 Lisäostojen mahdollisuudesta asetuksen N:o 2535/95 ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että kyseinen toimenpide toteutettiin, koska ”[oli] osoittautunut, että elintarvikkeiden toimituksia koskevan vuotuisen suunnitelman hyväksyminen ja täytäntöönpano saattaa vaikeutua sen vuoksi, ettei tiettyjä perustuotteita ole vuoden mittaan tilapäisesti saatavissa interventiovarastoista”, ja koska ”väliaikaisena toimenpiteenä ja toimituksia koskevien ohjelmien hyväksymisen ja toteutuksen vaarantumisen välttämiseksi [oli säädettävä] mahdollisuudesta hankkia kyseiset tuotteet yhteisön markkinoilta”. Samassa perustelukappaleessa täsmennetään sitä vastoin, että tämä on tehtävä ”sellaisin edellytyksin, ettei tuotteiden interventiovarastoista luovuttamista koskevaa periaatetta eikä tässä tarkoituksessa yhteisön talousarvioon kirjattuja määrärahojen puitteita saateta kyseenalaiseksi”.

- 118 Edellä olevasta ilmenee siis selkeästi, että kyseisen toimenpiteen perustana on interventiovarastojen olemassaolo ja vuosittainen suunnitelma niiden jakamiseksi vähävaraisimmille henkilöille. Vuosittaisen suunnitelman ja siinä määritettyjen lisäostojen tavoitteena ei siis voi olla, kuten komission väittää, suunnitelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden ilmoittamien tarpeiden kattaminen vaan olemassa olevien interventiovarastojen määrien jakaminen vähävaraisimmille henkilöille.

- 119 Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa säädetään siten, että saataville annetaan ”interventiovarastoissa olevia tuotteita”, kun taas sen 2 kohdan a alakohdan mukaan tuote voidaan hankkia markkinoilta, kun sitä ”ei tilapäisesti ole saatavissa – – interventiovarastoista – – vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana”. Tämä osoittaa, että tällaisten tuotteiden lisäostoista on säädetty poikkeuksena sääntöön, jonka mukaan tuotteet jaetaan interventiovarastoista. Kyseistä toimenpidettä on siis poikkeuksena tulkittava suppeasti. Sitä ei missään tapauksessa saa korottaa säännön tasolle.
- 120 Käsitteen ”ei tilapäisesti ole saatavissa – – vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana” suppeaa tulkintaa edellyttää myös yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan 2 kohdan a alakohdassa oleva lisätarkennus, jonka mukaan tuotetta voidaan hankkia markkinoilta ainoastaan ”niin paljon, että [vuosittainen] suunnitelma voidaan panna täytäntöön – –, ja edellyttäen, että kustannukset pysyvät yhteisön talousarviossa tähän tarkoitukseen varattujen kustannusten rajoissa”.
- 121 Kyseisestä säännöksestä ilmenee, että tuotetta voidaan ostaa markkinoilta ainoastaan silloin, kun sitä ei tilapäisesti ole saatavissa vuosittaisen suunnitelman täytäntöönpanon aikana. Se edellyttää myös, että vuosittainen suunnitelma ja sen täytäntöönpanoa varten varatut määrärahat on vahvistettu ennen mahdollista hankintaa.
- 122 Kuten komissio huomauttaa, on tosin totta, että soveltamiseen liittyvistä käytännön syistä komissiolla on nimenomaisesti suunnitelman ja sen täytäntöönpanoon tarkoitettujen määrärahojen vahvistamiseksi oltava juuri suunnitelman vahvistamisen ajankohtana tiedossaan niiden tuotteiden määrät, joita on ostettava lisää sen vuoksi, ettei niitä ole saatavissa interventiovarastoista. Tämä on näet ainoa mahdollinen tapa menetellä, ja se on asetuksen N:o 3149/92 merkityksellisten säännösten mukainen.

- 123 Asetuksen N:o 3149/92 1 artiklan mukaan osallistuvien jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiedoksi tarpeensa viimeistään 31 päivänä toukokuuta ennen suunnitelman täytäntöönpanoa. Saman asetuksen 2 artiklan mukaan komissio hyväksyy ennen saman vuoden 1 päivää lokakuuta vuosisuunnitelman, joka sisältää muun muassa ”[jäsenvaltioiden] käytettäväksi annet[un] määräraha[an] kutakin tuotetta kohden tuotteen ostamiseksi yhteisön markkinoilta, jos kyseistä tuotetta ei ole tilapäisesti saatavilla interventioelinten hallussaan pitämässä varastoissa, todettuna vuosisuunnitelman hyväksymisen yhteydessä”.
- 124 Näitä säännöksiä ei voida kuitenkaan tulkita siten, että niillä annetaan komissiolle toimivalta määrittää suunnitelma riippumatta olemassa olevien ja/tai arvioitujen interventiovarastojen määristä asianomaista vuotta kohden. Vaikka komission on määritettävä määräraha ottamalla huomioon jäsenvaltioiden pyytämät määrät, ne tarvittavien tuotteiden määrät, jotka eivät ole saatavilla interventiovarastoissa, sekä edeltävinä tilivuosina haetut, myönnettyt sekä todella käytetyt tuotteet (asetuksen N:o 3149/92 2 artiklan 3 kohdan c alakohdan toinen alakohta), se ei voi kuitenkaan ylittää ylemmäntasoisessa oikeusäännössä eli yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevassa asetuksessa vahvistettuja rajoja.
- 125 Komissiolle on näet juuri suunnitelmaa vahvistettaessa velvollisuus mukauttaa suunnitelman mukainen määrä interventiovarastojen määriin. Tässä yhteydessä sillä on tosin yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan 2 kohdassa myönnettyä harkintavaltaa, mutta harkintavalta ei saa johtaa siihen, ettei kyseisen säännöksen poikkeusluonnetta oteta huomioon. Koska interventiovarastot on ymmärrettävä siten, että ne muodostavat pysyvän järjestelmän, jossa vain määrä muuttuu markkinoiden heilahtelujen ja julkisten interventioiden mukaan, ilmaisua ”ei tilapäisesti ole saatavissa” ei voida tulkita siten, että sillä viitataan tiettyyn määrään kuukausia tai vuosia, vaan sillä vahvistetaan poikkeus sääntöön, jonka mukaan tuotteet jaetaan interventiovarastoista. Lisäostojen määrän osuuden on siten heijastettava kyseisen toimintapiteen poikkeusluonnetta suhteessa vuosittaisen suunnitelman kokonaismääriin,

ja toimenpiteen tarkoituksena on ainoastaan korjata niitä puutteita, joita varastojen tilan mukaan varmaankin suunnitelmaa täytäntöönpannaessa ilmenee. Jos asia olisi toisin, poikkeuksesta tulisi sääntö.

- 126 Tämä päätelmä ei ole ristiriidassa yhdenkään asetuksen N:o 3149/92 säännöksen kanssa. Se on lisäksi yhteensoveltuva asetuksen N:o 2535/95, jolla otettiin käyttöön mahdollisuus suorittaa lisäostoja, ensimmäisen perustelukappaleen sanamuodon kanssa, jonka mukaan kyseisestä mahdollisuudesta oli säädettävä toimituksia koskevien ohjelmien hyväksymisen ja toteutuksen vaarantumisen välttämiseksi.
- 127 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on riidanalaisella asetuksella vahvistanut varainhoitovuodelle 2009 vähävaraisimmille henkilöille tarkoitettujen elintarvikkeiden jakelua koskevan vuosittaisen suunnitelman, ja se on kyseisen asetuksen liitteessä II vahvistanut, että jäsenvaltioille markkinoilta tehtäviä hankintoja varten myönnettävien määrärahojen kokonaismäärä on 431 420 891 euroa eli noin 89,98 prosenttia suunnitelman kokonaismäärästä, joka oli 496 miljoonaa euroa (riidanalaisen asetuksen liitteessä I oleva a kohta).
- 128 On siis todettava, että riidanalaiseen asetukseen sisältyvän vuosittaisen suunnitelman pääasiallisena tavoitteena ei ollut interventiovarastojen myynti vaan suunnitelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden ilmoittamien tarpeiden kattaminen.
- 129 Vastuksen liitteistä ilmenee lisäksi, että sen jälkeen, kun komission puheenjohtaja ilmoitti siitä, että elintarvikkeiden jakelua vähävaraisimmille henkilöille koskevaa ohjelmaa varten vahvistettua talousarviota korotetaan kahdella kolmanneksella, komissio kehotti osallistuvia valtioita tarkastamaan varainhoitovuodelle 2009 ilmoittamiaan tarpeita ja ilmoittamaan niistä sille ennen vuoden 2008 elokuun loppua eli asetuksen N:o 3149/92 1 artiklan 2 kohdassa säädetyin määräpäivän jälkeen.

- 130 Tässä tilanteessa vuosittaista suunnitelmaa varainhoitovuodelle 2009 ei voida pitää yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen, sellaisena kuin sitä on edellä tulkitu, 27 artiklan mukaisena.
- 131 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa millään komission, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Italian tasavallan tai Puolan tasavallan esittämillä väitteillä.
- 132 Komissio, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Puolan tasavalta väittävät muun muassa, että suunnitelman supistaminen tai poistaminen lyhyellä aikavälillä sen vuoksi, että tietyt tuotteet ovat tilapäisesti vähentyneet tai niitä ei ole saatavissa interventiovarastoissa, olisi ristiriidassa suunnitelman tarkoituksen kanssa, koska tämä johtaisi siihen, että suunnitelmasta riippuvaiset hyväntekeväisyysjärjestöt vetäytyisivät suunnitelmasta, ja siihen, että varastojen myyntiä koskevaan välineeseen liittyvä infrastruktuuri lakkautettaisiin seuraavien vuosien kuluessa, joille olisi ominaista varastojen kasvu. Tämä on niiden mukaan ristiriidassa YMP:n tavoitteiden kanssa, eikä ohjelmalla olisi enää tämän seurauksena mahdollista edistää tavoitetta, joka koskee sosiaalisen suojelun korkean tason turvaamista.
- 133 Kyseistä väitettä ei voida hyväksyä. Ensinnäkin on korostettava, että nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä ei ole kyseenalaistettu sinänsä sitä, että elintarvikkeiden jakamiseksi vähävaraisimmille henkilöille otetaan käyttöön vuosittainen suunnitelma. Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan mukaan kyseisen suunnitelman päätavoitteena on kuitenkin tavaroiden jakelu interventiovarastoista eikä ohjelmaan osallistuvien hyväntekeväisyysjärjestöjen tarpeiden kattaminen pysyvästi. Toiseksi asiakirja-aineistosta ja edellä esitetyistä seikoista ilmenee, että riidanalaisella asetuksella vahvistettua suunnitelmaa varainhoitovuodelle 2009 ei ole pelkästään irrotettu käytettävissä olevien interventiovarastojen määristä vaan siinä on myös vahvistettu lisäostoihin tarkoitetut määrärahat paljon suuremmiksi kuin kolmen

aikaisemman vuoden aikana. Tässä tilanteessa ei ole mahdollista katsoa, että riidanalaisen asetuksen tarkoituksena oli varmistaa asianomaisen ohjelman pysyvyys.

- 134 Komission, Ranskan tasavallan, Italian tasavallan ja Puolan tasavallan esittämät väitteet, joiden mukaan yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklalla ja riidanalaisella asetuksella pyritään YMP:n eri tavoitteisiin, sellaisena kuin ne on määritelty EY 33 artiklan 1 kohdassa, eivät voi, vaikka ne oletettaisiin paikkansapitäviksi, horjuttaa päätelmää, jonka mukaan riidanalainen asetus on ristiriidassa, kuten edellä esitetyistä seikoista ilmenee, yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan kanssa, jonka laillisuutta ei missään tapauksessa ole kyseenalaistettu nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä.
- 135 Tässä yhteydessä komission, Italian tasavallan, Puolan tasavallan ja Saksan liittotasavallan mainitsema oikeuskäytännöllä ei ole käsiteltävässä asiassa merkitystä siltä osin kuin on kyse toimenpiteen asianmukaisen oikeudellisen perustan määrittämisestä toimenpiteellä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Nyt käsiteltävä asia ei näet koske toimen oikeudellisen perustan valintaan liittyvää kysymystä.
- 136 Niiden asetusten, joita ei ole otettu huomioon edellä esitetyssä yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan tulkinnassa, eli asetusten N:o 267/96 ja N:o 1127/2007, joilla muutetaan asetusta N:o 3149/92 ja joihin Italian tasavalta vetoaa sillä perusteella, että ne osoittavat, että lisäoston edellytyksenä on yksinomaan se, että tuotetta ei ole saatavissa pienemmän päin olevista interventiovarastoista, perustelukappaleiden eri osista on todettava, ettei niillä voida kyseenalaistaa unionin yleisen tuomioistuimen omaksumaa tulkintaa yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklasta. Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan tulkinta ei näet voi perustua sellaisten alemmantasoisten asetusten säännöksiin, jotka on annettu sen soveltamista varten.

137 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että riidanalainen asetus on annettu yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan vastaisesti.

– Yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevan asetuksen 27 artiklan rikkomisen seuraukset

138 Jos kanne hyväksytään, Saksan liittotasavalta vaatii Ruotsin kuningaskunnan tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin käyttää toimivaltaansa päättää rajoittaa kumoamisen vaikutukset koskemaan riidanalaisen asetuksen 2 artiklaa ja liitettä II ja ”lykkää” niitä sen välttämiseksi, että kumoamisella voitaisiin puuttua suunnitelman täytäntöönpanoon hyväntekeväisyysjärjestöjen hyväksi varainhoitovuoden 2009 kuлуessa tai – jos unionin tuomioistuin ratkaisee asian varainhoitovuoden päättymisen jälkeen – sen jälkeen.

139 Komissio on Italian tasavallan ja Puolan tasavallan tukemana esittänyt saman vaatimuksen.

140 Ensimmäiseksi on todettava, että Saksan liittotasavalta vaatii Ruotsin kuningaskunnan tukemana tällaisella muotoilulla todellisuudessa riidanalaisen asetuksen osittaista kumoamista eli sen 2 artiklan ja sen liitteen II kumoamista.

141 On näet huomautettava, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole kyseenalaistettu varojen myöntämistä vähävaraisimmille henkilöille koskevan järjestelmän lailisuutta itsessään, vaan se, että riidanalaisella asetuksella vahvistettu suunnitelma varainhoitovuodelle 2009 perustuu pääasiallisesti tuotteiden lisäostoihin markkinoilta.

Kun otetaan huomioon edellä 137 kohdassa esitetty päätelmä, on siis kumottava ainoastaan säännökset, joissa vahvistetaan määrärahat tällaisia ostoja varten, eli riidanalaisen asetuksen 2 artikla ja liite II.

- <sup>142</sup> Toiseksi on täsmennettävä, että riidanalainen asetusta kumotaan osittain ajankohtana, jolloin kaikki määrärahat on jo lähtökohtaisesti maksettu. Tässä tilanteessa on sen välttämiseksi, että kumoamisen taannehtiva vaikutus luo kyseisiä määrärahoja saaneille jäsenvaltioille palauttamisvelvollisuuden, käytettävä unionin yleisellä tuomioistuimella olevaa toimivaltaa määrittää kumotun toimen vaikutukset, joita on pidettävä lopullisina.
- <sup>143</sup> Esillä olevaan asiaan liittyvissä erityisissä olosuhteissa on siis kumottava riidanalaisen asetuksen 2 artikla ja liite II ja määrättävä, että tällä osittaisella kumoamisella ei ole vaikutusta jo maksettujen määrärahojen pätevyYTEEN.

## **Oikeudenkäyntikulut**

- <sup>144</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se on veloitettava korvaamaan Saksan liittotasavallan oikeudenkäyntikulut viimeksi mainitun vaatimusten mukaisesti.



- 145 Lisäksi saman työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Puolan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat siis omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Varainhoitovuodelle 2009 kirjattavien varojen jakamista jäsenvaltioille koskevan suunnitelman hyväksymisestä interventiovarastoista peräisin olevien elintarvikkeiden toimittamiseksi yhteisön vähävaraisimmille henkilöille 3.10.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 983/2008 2 artikla ja liite II kumotaan.**
  
- 2) **Asetuksen N:o 983/2008 2 artiklan ja liitteen II kumoaminen eivät vaikuta jo maksettujen määrärahojen pätevyYTEEN.**
  
- 3) **Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Saksan liittotasavallan oikeudenkäyntikulut.**

- 4) **Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Puolan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Prek

Soldevila Fragoso

Frimodt Nielsen

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä huhtikuuta 2011.

Allekirjoitukset