

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 13 kwietnia 2011 r.*

W sprawie T-576/08

Republika Federalna Niemiec, reprezentowana początkowo przez M. Lumme oraz B. Kleina, a następnie przez M. Lumme, B. Kleina, T. Henzega oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, K. Petkovską, S. Johannesson oraz A. Engmana, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

* Język postępowania: niemiecki.

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez F. Erlbachera oraz A. Szymtkowską, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez B. Plaza Cruz, działającą w charakterze pełnomocnika,

przez

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a oraz B. Cabouata, działających w charakterze pełnomocników,

przez

Republikę Włoską, reprezentowaną początkowo przez I. Bruni, działającą w charakterze pełnomocnika, a następnie przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

oraz przez

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną początkowo przez M. Dowgielewicza, a następnie przez M. Szpunara, a w końcu przez M. Szpunara, B. Majczynę oraz M. Drwieckiego, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie częściowej nieważności rozporządzenia Komisji (WE) nr 983/2008 z dnia 3 października 2008 r. przyjmującego plan podziału pomiędzy państwa członkowskie zasobów zapisanych w roku budżetowym 2009 na dostawy żywności pochodzącej z zapasów interwencyjnych do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące we Wspólnocie (Dz.U. L 268, s. 3),

SĄD (piąta izba),

w składzie: M. Prek (sprawozdawca), pełniący obowiązki prezesa, S. Soldevila Fragoso i S. Frimodt Nielsen, sędziowie,

sekretarz: K. Andová, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 września 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- 1 Motyw 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.U. L 299, s. 1) brzmi następująco:

„Aby zapewnić stabilizację rynków oraz odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej, opracowano zróżnicowany system wsparcia cenowego dla poszczególnych sektorów [...]. Środki te przyjmują formę interwencji publicznej lub dopłat do prywatnego przechowywania produktów sektora zbóż, ryżu, cukru, oliwy z oliwek i oliwek stołowych, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny oraz mięsa baraniego i koziego. Mając na względzie cele niniejszego rozporządzenia, istnieje zatem konieczność utrzymania środków wsparcia cenowego przewidzianych w instrumentach opracowanych w przeszłości, bez dokonywania istotnych zmian w porównaniu z dotychczasową sytuacją prawną”.

- 2 Motyw 18 tego rozporządzenia brzmi następująco:

„Dzięki zapasom interwencyjnym różnych produktów rolnych Wspólnota może w znaczny sposób przyczynić się do poprawy warunków życia najbardziej potrzebujących obywateli. W interesie Wspólnoty leży wykorzystanie tej możliwości, przy zastosowaniu odpowiednich środków, do momentu, w którym zapasy osiągną normalny poziom. W świetle powyższego należy zauważyć, że dystrybucja żywności przez organizacje charytatywne jest obecnie uregulowana rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3730/87 z dnia 10 grudnia 1987 r. ustanawiającym ogólne zasady dostaw żywności z zapasów interwencyjnych do wyznaczonych organizacji celem rozdysponowania jej pomiędzy osoby najbardziej poszkodowane we Wspólnocie. Ten ważny środek społeczny, mogący stanowić znaczną wartość dla jego beneficjentów, należy utrzymać i włączyć do niniejszego rozporządzenia”.

- 3 Podsekcja IV zatytułowana „Zbyt zapasów interwencyjnych”, zawarta w części II tytuł I rozdział I sekcja II rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, obejmuje art. 25–27.
- 4 Zgodnie z brzmieniem art. 25 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku „[z]byt produktów zakupionych w ramach interwencji publicznej odbywa się w sposób zapobiegający zakłóceniom rynku oraz zapewniający równy dostęp do towarów i równe traktowanie nabywców”.

- 5 Artykuł 27 tego rozporządzenia zatytułowany „Dystrybucja wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie” stanowi:

„1. Produkty stanowiące zapasy interwencyjne udostępniane są niektórym wyznaczonym organizacjom w celu umożliwienia ich dystrybucji, zgodnie z planem rocznym, między osoby najbardziej potrzebujące we Wspólnocie.

Dystrybucja ta jest:

- a) bezpłatna; lub

- b) odpłatna, ale cena w żadnym przypadku nie jest wyższa od ceny uzasadnionej kosztami poniesionymi przez wyznaczoną organizację w ramach prowadzenia akcji.

2. Dany produkt może zostać pozyskany na rynku wspólnotowym, w przypadku gdy:

- a) jest on tymczasowo niedostępny we wspólnotowych zapasach interwencyjnych w okresie wykonywania rocznego planu, o którym mowa w ust. 1, w zakresie niezbędnym do umożliwienia realizacji tego planu w jednym [państwie członkowskim] lub [kilku państwach członkowskich] więcej państwach członkowskich oraz pod warunkiem, że ponoszone koszty mieszczą się w granicach środków przeznaczonych na ten cel z budżetu wspólnotowego; lub

b) realizacja planu pociągałaby za sobą transfer między państwami członkowskimi [wewnątrzspółnotowy] niewielkich ilości produktów z zapasów interwencyjnych danego państwa członkowskiego, innego niż państwo lub państwa, w których istnieje zapotrzebowanie na ten produkt.

3. Odośne państwa członkowskie wyznaczają organizacje, o których mowa w ust. 1, i corocznie w stosownym czasie powiadają Komisję o zamiarze stosowania tego mechanizmu.

4. Produkty, o których mowa w ust. 1 i 2, są bezpłatnie przekazywane wyznaczonym organizacjom. Wartość księgową takich produktów odpowiada cenie interwencyjnej, w razie konieczności skorygowanej przy pomocy współczynników, tak aby uwzględnić różnice jakościowe.

5. Nie naruszając przepisów art. 190, produkty udostępnione na mocy przepisów ust. 1 i 2 niniejszego artykułu są finansowane ze środków przyznanych w ramach odpowiedniego tytułu budżetowego EFRG z budżetu Wspólnot Europejskich [...].”

6 Artykuł 1 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3149/92 z dnia 29 października 1992 r. ustanawiającego szczególwe zasady dostaw żywności z zapasów interwencyjnych do wykorzystania przez osoby najbardziej poszkodowane we Wspólnocie (Dz.U. L 313, s. 50) stanowi:

„1. Państwa członkowskie zamierzające stosować środki wprowadzone rozporządzeniem [...] nr 3730/87 w imieniu osób najbardziej poszkodowanych we Wspólnocie informują Komisję co roku i nie później niż 1 lutego poprzedzającego okres wprowadzenia planu rocznego, o którym mowa w art. 2.

2. Najpóźniej do 31 maja zainteresowane państwa członkowskie informują Komisję o:

a) ilości [...] każdego rodzaju produktów potrzebnych do wprowadzenia planu na ich terytorium w danym roku;

[...]"

7 Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia:

„1. Każdego roku przed 1 października Komisja przyjmuje roczny plan dystrybucji żywności do wykorzystania przez osoby najbardziej poszkodowane, w podziale na zainteresowane państwa członkowskie. Do celów podziału zasobów między państwa członkowskie Komisja uwzględnia najlepsze szacunki liczby osób najbardziej poszkodowanych w zainteresowanych państwach członkowskich. Komisja uwzględnia również sposób przeprowadzania operacji oraz przeznaczenie środków w poprzednich latach budżetowych [...].

2. Przed sporządzeniem planu rocznego Komisja konsultuje się z głównymi organizacjami znającymi problemy osób najbardziej poszkodowanych we Wspólnocie.

3. Plan zawiera w szczególności:

- 1) dla każdego z państw członkowskich stosujących środek:
 - a) maksymalne dostępne środki finansowe do przeprowadzenia swojej części planu;
 - b) ilość każdego rodzaju produktu, który ma być wycofany z zapasów znajdujących się w agencjach interwencyjnych;
 - c) dotację udostępnianą w celu nabycia danego produktu na rynku wspólnotowym, jeżeli dany produkt jest czasowo niedostępny w ramach zapasów znajdujących się w agencjach interwencyjnych w chwili przyjmowania planu rocznego.

Dotacja ta ustalana jest dla każdego produktu z uwzględnieniem, po pierwsze, ilości wskazanej w powiadomieniu wystosowanym przez państwo członkowskie, określone w art. 1 ust. 2, po drugie, ilości niedostępnych w zapasach interwencyjnych oraz po trzecie, produktów wnioskowanych i przydzielonych w poprzednich latach budżetowych oraz ich rzeczywistego wykorzystania.

[...].”

- 8 Artykuł 3 tego rozporządzenia stanowi, że plan realizuje się w okresie od dnia 1 października do dnia 31 grudnia następnego roku.
- 9 Zgodnie z art. 4 ust. 1a akapit czwarty tego rozporządzenia:

„Dany produkt może zostać pozyskany na rynku tylko wtedy, gdy całość produktów z tej samej grupy, które mają być wycofane z zapasów interwencyjnych w celu realizacji dostaw zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 1 lit. b), łącznie z całością produktów, które mają być przekazane zgodnie z art. 7, została już przydzielona. Właściwy organ krajowy powiadamia Komisję o rozpoczęciu procedur pozyskiwania na rynku”.

Zaskarżone rozporządzenie

- 10 Plan podziału pomiędzy państwa członkowskie zapasów na dostawy żywności pochodzącej z zapasów interwencyjnych do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące we Wspólnocie na rok 2009 został ustanowiony w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 983/2008 z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. L 268, s. 3, zwanym dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

11 Motyw 4 zaskarżonego rozporządzenia brzmi następująco:

„Artykuł 2 ust. 3 pkt 1 lit. c) rozporządzenia [...] nr 3149/92 ustanawia dotację przeznaczoną na zakup na rynku produktów czasowo niedostępnych w ramach zapasów interwencyjnych. Zapasy zbóż nadających się do spożycia przez ludzi przechowywane obecnie przez agencje interwencyjne są bardzo ograniczone i podjęto już kroki dotyczące ich sprzedaży na rynku. Ponadto nie odnotowano żadnych zapasów ryżu ani odtłuszczonego mleka w proszku w posiadaniu agencji interwencyjnych oraz nie przewiduje się interwencyjnego zakupu tych produktów rolnych w roku 2008. W związku z tym należy określić wysokość wymienionej dotacji, aby umożliwić zakupy na rynku zbóż, odtłuszczonego mleka w proszku oraz ryżu niezbędne do realizacji planu w roku budżetowym 2009”.

12 Artykuł 1 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:

„W 2009 r. dystrybucja żywności do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące we Wspólnocie, w zastosowaniu art. 27 rozporządzenia [o jednolitej wspólnej organizacji rynku], jest realizowana zgodnie z rocznym planem dystrybucji przedstawionym w załączniku I do niniejszego rozporządzenia”.

13 Zgodnie z art. 2 zaskarżonego rozporządzenia [„d]otacje dla państw członkowskich przeznaczone na zakup na rynku zbóż, odtłuszczonego mleka w proszku i ryżu, zgodnie z wymogami planu, o którym mowa w art. 1, określa się w załączniku II” do tego rozporządzenia.

14 Załącznik I lit. a) do zaskarżonego rozporządzenia ustala wysokość środków finansowych udostępnionych poszczególnym państwom członkowskim w celu realizacji planu na łączną kwotę 496 mln EUR.

- 15 Załącznik II do zaskarżonego rozporządzenia ustanawia dotacje dla państw członkowskich przeznaczone na zakup produktów na rynku wspólnotowym w ilościach nieprzekraczających wartości maksymalnych określonych w lit. a) załącznika I do tego rozporządzenia na łączną kwotę 431 420 891 EUR.
- 16 Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009 został przyjęty w dniu 18 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2009, L 69, s. 1). W budżecie tym przewidziano środki operacyjne w kwocie 500 mln EUR przeznaczone na programy żywnościowe dla osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie Europejskiej.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 grudnia 2008 r. Republika Federalna Niemiec wniosła niniejszą skargę.
- 18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 kwietnia 2009 r. Republika Włosa złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji Wspólnot Europejskich.
- 19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 kwietnia 2009 r. Republika Francuska złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.
- 20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 kwietnia 2009 r. Królestwo Szwecji złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Federalnej Niemiec.

- 21 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 kwietnia 2009 r. Rzeczpospolita Polska złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.
- 22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 maja 2009 r. Królestwo Hiszpanii złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.
- 23 Postanowieniem z dnia 3 czerwca 2003 r. prezes piątej izby Sądu dopuścił interwencje Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Szwecji. Interwenienci przedstawili swe uwagi w wyznaczonych terminach.
- 24 Choć wniosek Królestwa Hiszpanii o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta został złożony po upływie sześciotygodniowego terminu, o którym mowa w art. 115 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, postanowieniem prezesa piątej izby z dnia 8 września 2009 r. Królestwo Hiszpanii zostało dopuszczone do sprawy jako interwenient po stronie Komisji oraz umożliwiono mu przedstawienie uwag w toku procedury ustnej.
- 25 Decyzją prezesa Sądu skład piątej izby uległ zmianie do celów niniejszego postępowania.
- 26 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba) postanowił otworzyć procedurę ustną.

27 Na rozprawie w dniu 9 września 2010 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Sąd.

28 Republika Federalna Niemiec wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;
- ograniczenie skutków stwierdzenia nieważności do art. 2 i do załącznika II zaskarżonego rozporządzenia oraz ich „zawieszenie”;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

29 Królestwo Szwecji wnosi do Sądu o:

- uwzględnienie skargi wniesionej przez Republikę Federalną Niemiec;
- „utrzymanie w mocy” skutków rozporządzenia po stwierdzeniu jego nieważności.

30 Komisja wnosi do Trybunału o:

- „niewwzględnienie” wszystkich odniesień do opinii służby prawnej Rady z dnia 17 października 2008 r.;
- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- tytułem żądania ewentualnego, ograniczenie oraz „zawieszenie” skutków stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia;
- obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

31 Republika Francuska wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

32 Republika Włoska wnosi do Sądu o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

- tytułem żądania ewentualnego, oddalenie skargi jako bezzasadnej;

- w razie stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia – uznanie, że wszystkie jego skutki należy uznać za ostateczne;

- obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

³³ Królestwo Hiszpanii oraz Rzeczpospolita Polska wnoszą do Sądu o oddalenie skargi.

Co do prawa

W przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Republikę Włoską i Rzeczpospolitą Polską

Argumenty stron

³⁴ Republika Włoska i Rzeczpospolita Polska twierdzą, że niniejsza skarga jest niedopuszczalna.

- 35 W szczególności Republika Włoska utrzymuje, że Republika Federalna Niemiec powinna była zakwestionować budżet wspólnotowy na rok 2009 w części dotyczącej dotacji przeznaczonych na zakupy na rynkach rolnych. Z tego względu, że zaskarżone rozporządzenie jedynie rozdziela te dotacje, skierowana przeciwko niemu skarga jest spóźniona i w związku z tym niedopuszczalna.
- 36 Rzeczpospolita Polska natomiast twierdzi, że niniejsza skarga zmierza do podważenia podstawowych zasad mechanizmu dystrybucji zawartych w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynku, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone rozporządzenie, oraz procedury sporządzania rocznych planów dostaw przewidzianej w rozporządzeniu nr 3149/92.
- 37 Republika Federalna Niemiec twierdzi, że ci dwaj interwenienci nie mogą powoływać się na taki zarzut niedopuszczalności, ponieważ zgodnie z orzecznictwem interwenienci nie mogą podnieść zarzutu niedopuszczalności skargi, w przypadku gdy nie dokonała tego strona.

Ocena Sądu

- 38 Sąd ustala, że Komisja nie wniosła o stwierdzenie niedopuszczalności skargi i poprzestała na wniesieniu o oddalenie skargi co do istoty. Tymczasem należy przypomnieć, że zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającym zastosowanie do postępowania przed Sądem stosownie do art. 53 akapit pierwszy tego statutu, wniosek interwencyjny ogranicza się do poparcia żądań jednej ze stron. Ponadto, na podstawie art. 116 § 3 regulaminu postępowania, interwenient akceptuje stan sprawy, w jakim się ona znajduje w chwili jego wstąpienia.

- 39 Z powyższego wynika, że Republika Włoska i Rzeczpospolita Polska nie mają legitymacji do podniesienia zarzutu niedopuszczalności skargi oraz że Sąd nie jest zatem zobowiązany do zbadania podniesionych przez nie zarzutów niedopuszczalności (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie C-313/90 CIRFS i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1125, pkt 20–22; wyrok Sądu z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie T-290/94 Kaysersberg przeciwko Komisji, Rec. s. II-2137, pkt 76). Należy więc oddalić zarzuty niedopuszczalności podniesione przez Republikę Włoską i Rzeczpospolitą Polską.

W przedmiocie wniosku Komisji o nieuwzględnienie zawartych w skardze odniesień do opinii służby prawnej Rady Unii Europejskiej z dnia 17 października 2008 r.

- 40 Komisja twierdzi, że sporządzenia spornej opinii, która dotyczy wniosku Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, dokonano bez upoważnienia Rady ani bez zarządzenia Sądu. Dlatego zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sąd nie powinien brać pod uwagę odniesień do tej opinii zawartych w skardze.
- 41 Republika Federalna Niemiec wyjaśnia, że ta opinia pozbawiona zasadniczego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu była już przedmiotem urzędowego sprawozdania i że została przytoczona w skardze w bardzo ogólny sposób.
- 42 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby dopuszczenie, aby takie dokumenty mogły być przedstawione w postępowaniu przed Sądem przez inne osoby niż służby, które zleciły ich sporządzenie, bez upoważnienia ze strony zainteresowanej instytucji lub zarządzenia sądu (postanowienie Trybunału z dnia 23 października 2002 r. w sprawie C-445/00 Austria przeciwko Radzie, Rec. s. I-9151, pkt 12; wyrok Sądu z dnia 8 listopada 2000 r. w sprawie T-44/97 Ghignone i in. przeciwko

Radzie, RecFP s. I-A-223, II-1023, pkt 48; postanowienie Sądu z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie T-357/03 Gollnisch i in. przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. s. II-1, pkt 34).

- ⁴³ Dlatego też należy uwzględnić zawarty w skardze wniosek Komisji o nieuwzględnienie odniesień do opinii służby prawnej Rady z dnia 17 października 2008 r.

Co do istoty

Argumenty stron

- ⁴⁴ Republika Federalna Niemiec popierana przez Królestwo Szwecji podnosi jedynie zarzut, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte z naruszeniem art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, interpretowanego w świetle jego motywu 18 stanowiącego, że w interesie Wspólnoty leży wykorzystanie produktów rolnych przy zastosowaniu odpowiednich środków, do momentu, w którym zapasy osiągną normalny poziom, jak również w świetle art. 33 WE i 37 WE. Zaskarżone rozporządzenie „straciło jakikolwiek związek” ze wspólną polityką rolną (WPR) i jest faktycznie elementem polityki społecznej.
- ⁴⁵ W pierwszej kolejności art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku w podsekcji IV zatytułowanej „Zbyt zapasów interwencyjnych”, zawartej w części II tytuł I rozdział I sekcja II rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku,

zezwała na dodatkowe zakupy rynkowe żywności tylko w przypadku, gdy produkt jest tymczasowo niedostępny w zapasach interwencyjnych w okresie wykonywania rocznego planu, w zakresie niezbędnym do umożliwienia realizacji tego planu przynajmniej w jednym państwie członkowskim.

- 46 Tymczasem, po pierwsze, zaskarżone rozporządzenie nie dotyczy zakupu produktów, które są tylko „tymczasowo niedostępne” w zapasach interwencyjnych”. Podczas gdy ten warunek bowiem wymaga, aby istniejące zapasy interwencyjne były dystrybuowane w pierwszej kolejności i aby dodatkowe zakupy miały tymczasowy i wyjątkowy charakter, stosunek środków spożywczych pochodzących z zapasów interwencyjnych w odniesieniu do środków zakupionych dodatkowo odwrócił się, ponieważ proporcja tych ostatnich w porównaniu z wielkością całego planu zmieniła się z 18,06% w 2006 r. na 85,35% w 2008 r. i na 86,98% w 2009 r. Ponadto, zgodnie z przewidywaniami Komisji dotyczącymi kierunku rozwoju zapasów interwencyjnych, ta sytuacja powinna mieć trwały charakter.
- 47 W odniesieniu do budżetu przyznanego w celu wykonania planu w 2009 r. został on podwyższony do 500 mln EUR, chociaż tej podwyżki w porównaniu z poprzednimi latami nie można było uzasadnić wzrostem cen produktów objętych planem. Republika Federalna Niemiec podaje również w wątpliwość zgodność procedury przyjmowania planu z rozporządzeniem nr 3149/92, twierdząc, że na podstawie ogłoszonego zwiększenia budżetu przyznanego na plan Komisja wezwała państwa członkowskie po upływie przewidzianego w tym zakresie terminu do ponownego rozważenia ich wniosków o produkty potrzebne do wykonania planu.
- 48 Po drugie, niedostępność produktów w zapasach interwencyjnych powinna występować „w okresie wykonywania rocznego planu”. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec przesłankę tę należy interpretować w ten sposób, że można przewidzieć zakup w przypadkach, gdy brakuje produktów w trakcie rocznego wdrażania planu lub gdy stwierdzono przy ustanawianiu planu rocznego, że istniejące zapasy interwencyjne

prawdopodobnie lub na pewno nie będą wystarczające. Tymczasem zaskarżonym rozporządzeniem przyznano środki na zakup produktów, dla których od chwili ustanowienia planu nie przewidziano zapasów interwencyjnych w danym roku.

- 49 Po trzecie, ustalony plan nie został oparty na ilości istniejących lub spodziewanych zapasów interwencyjnych, lecz tylko na zapotrzebowaniu zgłoszonym przez uczestniczące państwa członkowskie, i dlatego nie odpowiada temu, co jest „potrzebne” do jego wprowadzenia. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, wielkość planu powinna być związana z zapasami interwencyjnymi. Ponadto art. 43 lit. g) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku umożliwia Komisji opracowanie planu rocznego tylko zgodnie z jego art. 27 ust. 1, który przewiduje dystrybucję produktów stanowiących zapasy interwencyjne.
- 50 W drugiej kolejności Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że plan przyjęty w ramach zaskarżonego rozporządzenia nie zmierza do realizacji celów przewidzianych w art. 33 WE. Republika Federalna Niemiec powołuje się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść danego aktu. Jej zdaniem rozpatrywane uregulowania nie odnoszą się do produkcji i wprowadzania do obrotu produktów rolnych i nie są środkami przyjętymi w ramach WPR.
- 51 Wbrew ocenie Komisji bowiem plan będący przedmiotem niniejszego sporu stracił „jakikolwiek związek” z WPR, a w szczególności z celem stabilizacji rynków w rozumieniu art. 33 ust. 1 lit. c) WE. Ponieważ nastąpiło tak znaczne zmniejszenie zapasów interwencyjnych, a plan był zasadniczo oparty na zakupie żywności, środek ten nie należy już do rynku rolnego, lecz znajduje się o szczebel niżej od niego. Sporny plan jest objęty art. 33 WE i 37 WE jedynie jako dodatkowy element systemu interwencji, gdyż jego podstawowym celem jest cel społeczny. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem Trybunału zakres stosowania WPR jest ograniczony, w przypadku gdy akt

prawny wywiera na rolnictwo pewne skutki, które mają tylko uboczny charakter w odniesieniu do podstawowego celu.

- 52 Ponadto wbrew twierdzeniom Komisji wspólnotowy program pomocy żywnościowej również nie przyczynia się do zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów w rozumieniu art. 33 ust. 1 lit. e) WE. Skoro bowiem żywność została zaofiarowana osobom najbardziej potrzebującym, cel polegający na uzyskaniu rozsądnej ceny nie jest absolutnie możliwy do zrealizowania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału rozsądnego charakteru ceny nie należy utożsamiać z najniższymi możliwymi cenami.
- 53 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec jej stwierdzenia potwierdza wniosek Komisji z dnia 17 września 2008 r. dotyczący zmiany rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, który przewiduje w szczególności zniesienie ograniczenia zakupów do przypadków czasowej niedostępności zapasów interwencyjnych. Ta zmiana odpowiada potrzebie zmiany prawa wtórnego do rzeczywistości, co jej zdaniem potwierdza Komisja.
- 54 Co się tyczy rozporządzenia nr 3149/92, nie jest ono zdaniem Republiki Federalnej Niemiec sprzeczne z prawem Unii, lecz należy interpretować je w świetle norm prawnych wyższego rzędu i w żadnym przypadku nie może stanowić odstępstwa od nich.
- 55 Jeśli chodzi o Królestwo Szwecji, w pierwszej kolejności dodaje ono, że rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku przewiduje co do zasady tylko wykorzystanie zapasów interwencyjnych i że znaczny zakup produktów na rynku wspólnotowym

stanowi „obejście” tego rozporządzenia. Warunki zakupu produktów ustanowione w art. 27 ust. 2 tego rozporządzenia powinny być interpretowane w sposób zawężający, ponieważ są one odstępstwami.

- 56 Co się tyczy momentu, w którym możliwe jest dokonanie zakupów, Królestwo Szwecji przywołuje możliwość pewnej różnicy brzmienia art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku w różnych wersjach językowych. Zgodnie ze szwedzką wersją językową niedostępność produktu powinna wystąpić w trakcie wykonywania planu, w którym to przypadku wystarczy przyjąć zmiany do planu rocznego. Wykładnię tę potwierdza jej zdaniem kontekst i cel owego przepisu, którym jest właściwe wykorzystanie zapasów interwencyjnych, a nie w pierwszej kolejności pomoc osobom najbardziej potrzebującym. Ponadto zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 3149/92 zakupu danego produktu na rynku można dokonać w przypadku, gdy podstawowe produkty spożywcze, które należy dostarczyć, zostały już rozdzielone z zapasów interwencyjnych i przez transfery wewnątrzspółnotowe.
- 57 Unijny ustawodawca nigdy nie zamierzał ustanawiać stałego programu pomocy. Przeciwnie, na podstawie motywu 18 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku uszczuplenie zapasów interwencyjnych powoduje zmniejszenie zakresu planu. Natomiast cele polityki społecznej jasno wynikają z art. 1 i 2 rozporządzenia nr 3149/92.
- 58 W drugiej kolejności Królestwo Szwecji utrzymuje, że art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku nie zmierza do zapewnienia rozsądnych cen dostaw dla konsumentów, tak jak ustanowiono w art. 33 ust. 1 WE. Gdy chodzi o cel stabilizacji rynków, Królestwo Szwecji przypomina, że z utrwałonego orzecznictwa wynika, iż obejmuje on również wolę zmniejszenia nadwyżek we Wspólnocie. Tymczasem rozdział produktów ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu nie wykazuje w tym celu koniecznego związku z zakupami interwencyjnymi. Odmienna wykładnia

może doprowadzić do powołania się na art. 37 WE jako na podstawę prawną wszystkich przepisów przeznaczonych na subwencjonowanie zakupu żywności.

- 59 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku gdy analiza wspólnotowego aktu prawnego wykaże, iż wyznaczono takiemu aktowi dwa cele lub ma on dwie części składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako będący głównym lub przeważającym, akt prawny należy wydać na tej ostatniej podstawie prawnej. Królestwo Szwecji uważa, że akt taki jak zaskarżone rozporządzenie może być przyjęty na podstawie art. 308 WE.
- 60 Komisja popierana przez Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Republikę Włoską i Rzeczpospolitą Polską twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie jest zgodne z rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynku oraz z rozporządzeniem nr 3149/92.
- 61 W pierwszej kolejności Komisja utrzymuje, że argumentacja Republiki Federalnej Niemiec dotycząca wykładni art. 33 WE jest pozbawiona znaczenia dla sprawy. Jednakże aby odpowiedzieć na zarzut, że zaskarżone rozporządzenie nie zmierza do realizacji celów tego artykułu, Komisja powołuje się na orzecznictwo, zgodnie z którym uregulowania muszą mieć związek z dziedziną rolnictwa, a więc z art. 37 WE, w przypadku gdy produkty objęte tymi uregulowaniami są wymienione w załączniku I do traktatu WE i gdy rozpatrywane uregulowania zmierzają do osiągnięcia celów WPR, co zdaniem Komisji ma miejsce w przypadku produktów, których dotyczy art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.
- 62 Artykuł 33 WE ma bowiem jej zdaniem na celu stabilizację rynków przez zbyt i tymczasowy zakup produktów na rynku wspólnotowym i zmierza on do zapewnienia

rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów, w tym dla osób najbardziej poszkodowanych poprzez oferowanie im produktów rolnych po przystępnych cenach. Komisja dodaje, że cel społeczny planu dystrybucji zawsze był wyraźnie ukazany w przepisach podstawowych, jak również w art. 2 WE i 3 WE, w świetle których należy interpretować WPR. Plan ten zachował jej zdaniem związek z WPR.

63 W drugiej kolejności w odniesieniu do zarzucanego naruszenia art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku Komisja utrzymuje, że przesłanka niedostępności zapasów „w okresie wykonywania rocznego planu” jest spełniona w przypadku, gdy zapasy interwencyjne nie są dostępne w trakcie realizacji planu rocznego. Ponadto z rozporządzenia nr 3149/92 jak również z kontekstu i celu art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku wynika jej zdaniem, że dostępność zapasów musi być sprawdzana w momencie przyjmowania planu rocznego. Zgodnie z rozporządzeniem nr 3149/92 planowanie dystrybucji odbywa się począwszy od maja poprzedniego roku (przekazanie przez państwa członkowskie informacji o ich potrzebach) w celu przyjęcia planu przed dniem 1 października będącym dniem, do którego zaczyna być realizowany. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 3 pkt 1 lit. c) tego rozporządzenia dotacja udostępniana jest państwu członkowskiemu, jeżeli dany produkt jest czasowo niedostępny w chwili przyjmowania planu rocznego. Ponadto argumenty Republiki Federalnej Niemiec przedstawione w tej kwestii w replice zdają się zmierzać w kierunku niniejszej argumentacji.

64 W odniesieniu do „czasowej niedostępności” zapasów interwencyjnych Komisja podziela stanowisko Republiki Federalnej Niemiec dotyczące pomocniczego charakteru zakupów w stosunku do zapasów interwencyjnych. Niemniej twierdzi ona, że w braku określenia tego warunku należy interpretować go w świetle celu rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, uwzględniając okoliczność, że interwencja publiczna na rynku stanowi stałe narzędzie w ramach WPR, która wymaga odpowiednich możliwości zbytu, co nie jest kwestionowane przez Republikę Federalną Niemiec. Aby utrzymać takie możliwości, rozpatrywane zakupy są nie tylko dopuszczalne, lecz niezbędne. Zatem jeżeli tworzenie zapasów interwencyjnych niektórych produktów jest pod względem prawnym możliwe i faktycznie wystarczająco

prawdopodobne, Komisja jest zobowiązana do zapewnienia dodatkowego zakupu takich produktów.

- 65 Ponadto pojęcie „czasowej niedostępności” należy rozumieć w kontekście całościowej analizy przeprowadzanej przez wiele lat. Zatem zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 3149/92 Komisja jest zobowiązana w momencie przyjęcia planu do uwzględnienia wykorzystania zasobów w poprzednich latach budżetowych. Z uwagi bowiem na szeroki zakres swobodnego uznania, jakim dysponuje Komisja w odniesieniu do tej kwestii, rozpatrywany zakup jest zakazany tylko w przypadku zniesienia lub długoterminowego zawieszenia systemu interwencji dla danego produktu.
- 66 Tymczasem sytuacja taka nie ma miejsca w odniesieniu do zaskarżonego rozporządzenia. W celu spełnienia bowiem wymogu art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku Komisja jest zobowiązana do dokonania kontroli dostępności dla każdego produktu z osobna, a nie dla wszystkich zapasów interwencyjnych. Po pierwsze, na podstawie tego rozporządzenia produkty objęte planem kwalifikują się do dodatkowych zakupów interwencyjnych. Po drugie, poziom zapasów interwencyjnych różnych produktów nie jest stały, lecz waha się na przestrzeni lat. Po trzecie, produkty, które należy pozyskać w 2009 r., są niedostępne tylko krótkoterminowo. Ponadto nowe zapasy interwencyjne, które są tworzone, mogą pokryć znaczną część planu rocznego na rok budżetowy 2010. Z tego wynika, że Komisja słusznie uznała, iż niedostępność tych zapasów była tylko tymczasowa i mogła zapewnić pozyskanie tych produktów na rynku wspólnotowym.
- 67 Komisja uważa, że argumentacja Republiki Federalnej Niemiec dotycząca tej kwestii jest wewnętrznie sprzeczna i nie udziela odpowiedzi na pytanie, od jakiego poziomu istniejących zapasów interwencyjnych Komisja może nakazać dokonanie dodatkowych zakupów. Element ilościowy przedstawiony przez Republikę Federalną Niemiec nie wynika zdaniem Komisji z rozpatrywanego przepisu rozporządzenia o jednolitej

wspólnej organizacji rynku. Ponadto jest on sprzeczny z jego celem i prowadzi do niepewności prawa w trakcie jego stosowania. W każdym razie argumenty Republiki Federalnej Niemiec nie pozwalają na obalenie wykładni tego przepisu dokonanej przez Komisję lub na podważenie zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia, opartego na tej wykładni. Dokument półroczny sporządzony przez Republikę Federalną Niemiec dotyczy długoterminowych prognoz, które nie mają służyć za podstawę decyzji Komisji dotyczącej wykonywania planów rocznych. W każdym razie w celu oceny zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia istotny jest wyłącznie stan prawny istniejący w momencie jego przyjmowania.

⁶⁸ Co się tyczy przesłanki niezbędności, Komisja przypomina, że plan roczny na rok budżetowy 2009 ogranicza się do środków przeznaczonych na ten cel z budżetu Unii, jak ustanowiono w art. 27 ust. 2 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Zgodnie z tym przepisem niezbędności nie należy oceniać na podstawie stosunku między wielkością planu a zapasami interwencyjnymi, lecz na podstawie zakupów koniecznych do zapewnienia wykonania planu w uczestniczących państwach członkowskich. Komisja utrzymuje zatem, że w trakcie lat budżetowych, w czasie których wielkość zapasów interwencyjnych była bardzo znacząca, plan rozdysponował jedynie niewielką część tych zapasów. Plan roczny bowiem ma na celu zaspokojenie – w ramach przyznaných środków budżetowych – potrzeb zgłoszonych przez państwa członkowskie przy uwzględnieniu ich najlepszych szacunków liczby osób najbardziej potrzebujących.

⁶⁹ W tym względzie Komisja kwestionuje argument Republiki Federalnej Niemiec dotyczący podwyżki budżetu i utrzymuje, że nie jest on ustalany na abstrakcyjnej podstawie, lecz w oparciu o koszty zakupu określonej ilości produktów po cenach rynkowych, które znacznie wzrosły w 2008 r. i były wyraźnie wyższe od cen interwencyjnych.

- 70 Zdaniem Komisji zmniejszenie lub krótkoterminowe zniesienie planu z uwagi na tymczasowe ogólne obniżenie zapasów interwencyjnych i niedostępność niektórych produktów w szczególności byłoby sprzeczne z jego celem. Skutkowałoby ono bowiem cofnięciem uczestnictwa w tym planie zależnych od niego organizacji charytatywnych i zniesieniem infrastruktury związanej z instrumentem zbytu zapasów wraz z upływem lat, które charakteryzowałyby się ich wzrostem. Podważałoby to cele stabilizacji rynku i zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony socjalnej, do których osiągnięcia zmierza plan.
- 71 Wreszcie Komisja twierdzi, że jej wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku nie wywołuje żadnego wiążącego skutku prawnego, a więc nie może być przedmiotem zaskarżenia.
- 72 W odpowiedzi na uwagi Królestwa Szwecji Komisja podważa wykładnię, zgodnie z którą dodatkowe zakupy są możliwe tylko, gdy niedostępność produktów w zapasach interwencyjnych wystąpiła podczas realizacji planu. Znaczna większość wersji językowych art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku skłania się raczej do wykładni dokonanej przez Komisję. Ponadto Komisja utrzymuje, że z motywu 18 tego rozporządzenia nie wynika, że ustawodawca przewidział zmniejszenie zakresu planu w przypadku obniżenia wielkości dostępnych zapasów interwencyjnych.
- 73 Republika Włoska ponadto uważa, że wyrok z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie C-269/97 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-2257, w którym Trybunał orzekł, iż art. 33 WE i 37 WE mogły stanowić podstawę prawną do przyjęcia środka mającego na celu również, a być może przede wszystkim, ochronę zdrowia publicznego, może być zastosowany w niniejszym przypadku. Z art. 2 WE, 136 WE i 137 WE również wynika jej zdaniem, że art. 33 WE i 37 WE mogą stanowić jedyną podstawę prawną do przyjęcia środków mających również cel socjalny, nawet przeważający pod

warunkiem używania środków związanych z uregulowaniami i z interwencją na rynkach rolnych, co ma miejsce w odniesieniu do zaskarżonego rozporządzenia.

⁷⁴ Republika Włoska przypomina, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania WPR (Dz.U. L 209, s. 1) przewiduje, że Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) finansuje stabilizację rynków rolnych. Ze względu na to, że art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku przyznaje EFRG zadanie finansowania rozważanych zakupów, zakupy te stanowią one również wydatki mające na celu stabilizację rynków rolnych zgodnie z art. 4 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3730/87 z dnia 10 grudnia 1987 r. ustanawiającego ogólne zasady dostaw żywności z zapasów interwencyjnych do wyznaczonych organizacji celem rozdysponowania jej pomiędzy osoby najbardziej poszkodowane we Wspólnocie (Dz.U. L 352, s. 1), w granicach wydatków dopuszczalnych z tego tytułu [ustalonych] przez organ budżetowy.

⁷⁵ Z motywu pierwszego rozporządzenia Rady (WE) nr 2535/95 z dnia 24 października 1995 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 3730/87 (Dz.U. L 260, s. 3) wynika, że pomimo stopniowego zmniejszenia systemu zapasów interwencyjnych ustawodawca Unii pragnął utrzymać rozpatrywany plan, przewidując zakupy rynkowe jako „środek tymczasowy”, tzn. równoważny, a nie pomocniczy ani dodatkowy w odniesieniu do zbytu zapasów, który jest zawsze zgodny z celami WPR. W oparciu o stwierdzenie niedostępności produktu zakres swobody między zbytem zapasów i zakupami rynkowymi jest więc ograniczony jedynie przez obowiązek wykorzystania tych pierwszych przed przystąpieniem [do korzystania z] drugich. Wniosek taki znajduje, jej zdaniem, potwierdzenie w motywie drugim rozporządzenia nr 3730/87, w motywie trzecim i w art. 4 rozporządzenia nr 3149/92, w motywach trzecim i czwartym rozporządzenia Komisji (WE) nr 267/96 z dnia 13 lutego 1996 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 3149/92 (Dz.U. L 36, s. 2), jak również w motywie piątym rozporządzenia Komisji (WE) nr 1127/2007 z dnia 28 września 2007 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 3149/92 (Dz.U. L 255, s. 18).

- 76 Republika Włoska uznaje za konieczne wszystkie zakupy przeznaczone do zaspokojenia potrzeb uwzględnionych w planie, które nie mogą być spełnione poprzez uprzednie wykorzystanie zapasów interwencyjnych. Przesłanka ta nie jest jednakże związana z istnieniem minimalnych zapasów do wykorzystania ani tym bardziej z okolicznością, że to minimum jest wyższe od minimum zakupionego na rynku.
- 77 Jeśli chodzi o niedostępność produktu w trakcie wykonywania planu, Republika Włoska utrzymuje, że art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku ma takie brzmienie, ponieważ koniecznych zakupów należy dokonywać na rynku tylko w tym momencie, co jej zdaniem jest również zgodne z art. 3 rozporządzenia nr 3149/92. Do zakupów przystępuje się więc jedynie w przypadku, gdy niedostępność zapasów potwierdza się w trakcie wdrażania planu. To odniesienie do okresu wdrażania planu nie uniemożliwia przeprowadzenia uprzedniej oceny zapasów, gdyż jest to niezbędne do określenia dotacji z budżetu przeznaczonej na zakupy. Znajduje to potwierdzenie w motywie pierwszym rozporządzenia nr 267/96.
- 78 Republika Francuska ze swej strony kładzie nacisk na cel zaskarżonego rozporządzenia, którym jest zapewnienie konsumentom rozsądnych cen, co podważane jest przez Republikę Federalną Niemiec. Czy to bowiem w sposób odpłatny lub nieodpłatny, rozporządzenie to zmierza konkretnie do zapewnienia jedynej ceny, którą można uznać za rozsądną dla osób najbardziej poszkodowanych, w szczególności jeżeli jest rozważana ogólnie wraz z cenami płaconymi przez te osoby za żywność kupowaną w normalnym łańcuchu dystrybucji.
- 79 Dodaje ona, że WPR należy do działań Wspólnoty wymienionych w art. 3 ust. 1 WE, których wdrażanie musi umożliwiać zgodnie z art. 2 WE popieranie w całej Wspólnocie wysokiego poziomu ochrony socjalnej. Trybunał orzekł, że realizacja celów WPR, w szczególności w ramach wspólnej organizacji rynku, nie może pomijać wymogów interesu ogólnego, takich jak ochrona zdrowia i życia zwierząt, ochrona konsumentów

lub zdrowia i życia ludzi i zwierząt. Pomoc dla osób najbardziej potrzebujących jest jej zdaniem również wymogiem interesu ogólnego.

- 80 Jeśli chodzi o tymczasowy charakter niedostępności zapasów interwencyjnych, Republika Francuska utrzymuje, że zmniejszenie stosowania tych zapasów było szczególnie znaczące na przestrzeni dwóch ostatnich lat, tzn. od 2008 r.
- 81 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że ponieważ sformułowania zawarte w art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku mają charakter niedookreślony i bardzo ogólny, Komisja posiada duży zakres uznania w odniesieniu do przesłanek dotyczących zakupu żywności na rynku. W każdym razie jedyną prawidłową wykładnią tego artykułu jest jej zdaniem interpretacja dokonana w rozporządzeniu nr 3149/92. Natomiast jeśli należałoby przyjąć argumentację Republiki Federalnej Niemiec dotyczącą udziału procentowego zakupów rynkowych ustalonego w zaskarżonym rozporządzeniu, spowodowałoby to wprowadzenie nowego warunku do mechanizmu dystrybucji nieprzewidzianego dotychczas w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Ponadto w ramach szerokiego zakresu uznania przysługującego Komisji w dziedzinie WPR jedynie rażąco nieodpowiedni charakter środka przyjętego w tym obszarze może podważyć jego legalność.
- 82 Jeśli chodzi o warunek tymczasowej niedostępności produktów, nie odnosi się on do przeszłości rozpatrywanego środka, lecz do „przewidywalnej przyszłości”. Zatem w braku pewności, że zapasy nie zostaną zgromadzone w „przewidywalnej przyszłości”, warunek tymczasowej niedostępności pozostaje zachowany.
- 83 Co się tyczy celów WPR, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału ich wykładnia powinna być dokonywana przy uwzględnieniu ogólnych celów gospodarczych i społecznych Unii określonych w art. 2 WE, jak również

aktualnej sytuacji gospodarczej i społecznej oraz stale zmieniających się okoliczności. Tymczasem wykładnia proponowana przez Republikę Federalną Niemiec odpowiada jej zdaniem tym kryteriom. W szczególności nie uwzględnia ona istotnej zmiany sytuacji rolnictwa od czasu ostatnich rozszerzeń Unii.

- 84 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej cele WPR wymienione w art. 33 ust. 1 WE można podzielić na dwie równorzędne grupy: pierwsza z nich służy zapewnieniu rozwoju rolnictwa i utrzymania odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, a druga służąca zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw oraz rozsądnych cen adresowana jest w pierwszym rzędzie do konsumentów żywności. W tym względzie uważa ona, iż Republika Federalna Niemiec błędnie utożsamia pojęcie ceny rozsądnej z pojęciem ceny rynkowej, gdyż pierwszą z nich należy rozumieć przy uwzględnieniu specyficznych okoliczności danego przypadku i dlatego nie zawsze będzie równoznaczna z tą drugą. Ponadto Republika Federalna Niemiec błędnie zinterpretowała orzecznictwo Trybunału dotyczące pojęcia rozsądnej ceny, gdyż nie dotyczy ono specyficznej kategorii konsumentów, jaką stanowią osoby najbardziej potrzebujące.
- 85 Wreszcie Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że niezależnie od ich pochodzenia, produkty rolne wykorzystywane w ramach mechanizmu dystrybucji zmniejszają nadwyżkę produktów występującą na rynku, co przyczynia się do stabilizacji rynku oraz podniesienia dochodów osób pracujących w rolnictwie.
- 86 Królestwo Hiszpanii na rozprawie zwracało uwagę na wymóg stabilności środka dystrybucji żywności dla osób najbardziej potrzebujących, podkreślając, że dodatkowe zakupy były niezbędne w celu utrzymania i dobrego funkcjonowania tego środka przez wiele lat. Bowiernie zapewnienie zasobów materialnych i ludzkich w celu stosowania planu tylko w latach, w których wystąpiła nadwyżka zapasów, jest jego zdaniem zbyt

obciążające z finansowego i funkcjonalnego punktu widzenia. Ponadto środek ten ma nie tylko charakter socjalny, ponieważ korzystają z niego nie tylko osoby najbardziej potrzebujące, lecz również cały rynek rolniczych produktów żywnościowych.

- 87 Republika Federalna Niemiec uważa, iż w przeciwieństwie do sporu zakończony w pkt 73 wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Radzie, na który powołuje się Republika Włoska w niniejszej sprawie, zaskarżone rozporządzenie nie ma na celu produkcji i wprowadzania produktów rolnych do obrotu, lecz dotyczy w 90% zakupów produktów rolnych, które są dokonywane w sposób całkowicie niezależny od instrumentów WPR. Kwestionuje ona argument Republiki Włoskiej, zgodnie z którym pomoc żywnościowa stała się trwałym celem WPR, ponieważ jest to niezgodne z regułami dotyczącymi rozgraniczenia kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi. Ponadto nie jest możliwe uzasadnienie uznania środka za objęty WPR, utrzymując, że wynika on *de iure* z obciążenia EFRG odpowiednimi środkami.
- 88 Republika Federalna Niemiec podkreśla również, że rozporządzenie nr 2535/95 jest pozbawione znaczenia w niniejszej sprawie i że wniosek Republiki Włoskiej nie dotyczy ostatniej części motywu pierwszego tego rozporządzenia. Jeśli chodzi o rozporządzenie nr 1127/2007, nie może ono wpłynąć na wykładnię norm prawnych wyższego stopnia. Wreszcie rozporządzenie nr 3730/87 nie powinno być interpretowane tak, jakby przewidywało już rozszerzenie środków w ramach programu pomocy żywnościowej.
- 89 W odniesieniu do argumentów Republiki Francuskiej dotyczących realizacji celów WPR w zaskarżonym rozporządzeniu Republika Federalna Niemiec podkreśla, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału cel stabilizacji rynku odpowiada ustanowieniu równowagi rynku między podażą i popytem, tak że rozpatrywane środki muszą

przyczyniać się do funkcjonowania wspólnego rynku, co nie ma jej zdaniem miejsca w przypadku zakupów przewidzianych przez zaskarżone rozporządzenie. Ponadto cena maksymalna, jakiej można żądać za dostawy żywności, obliczana jest jedynie na podstawie poniesionych kosztów i nie może zatem także służyć do realizacji celu zmierzającego do zapewnienia rozsądnych cen. Ponadto cel ten nie jest wskazany ani wyraźnie, ani w sposób dorozumiany w żadnym akcie prawnym stanowiącym podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia.

- ⁹⁰ Republika Federalna Niemiec kwestionuje również analizę, której dokonuje Republika Francuska w odniesieniu do tymczasowego charakteru i niedostępności zapasów, i utrzymuje, że udział 20–30% zakupów rynkowych powinien być już uznany za znaczący i że w konsekwencji trudności w zaopatrzeniu istnieją od co najmniej czterech lat.
- ⁹¹ W odniesieniu do szerokiego zakresu uznania Komisji wynikającego z orzecznictwa, które przytacza Rzeczpospolita Polska, nie dotyczy ono zdaniem Republiki Federalnej Niemiec wykładni celów środka i w konsekwencji niniejszej sprawy.
- ⁹² Jeśli chodzi o kryterium tymczasowej niedostępności produktów, Republika Federalna Niemiec uważa, że istnieje związek między tą niedostępnością i wartością dodatkowych zakupów, ponieważ program ten nie może opierać się na rosnących zakupach przez dość długi czas, stanowiąc prawie całość dostaw z dwóch ostatnich lat. Przy ocenie tego charakteru jest jej zdaniem całkowicie wskazane uwzględnienie przeszłości.

- ⁹³ Republika Federalna Niemiec przytacza sprawozdanie specjalne nr 6/2009 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich zatytułowane „Program pomocy żywnościowej Unii Europejskiej dla osób najbardziej potrzebujących: ocena celów oraz zastosowanych środków i metod”, w którym Trybunał Obrachunkowy uznał jej zdaniem, iż program pomocy żywnościowej był niewątpliwie politycznie pożądanym jako środek socjalny, lecz nie był zgodny z przepisami w dziedzinie WPR i jej finansowaniem. Trybunał Obrachunkowy wyraził również wątpliwości dotyczące przyczynienia się tego programu do regulacji rynku.

Ocena Sądu

- ⁹⁴ Tytułem wstępu należy określić więzy łączące rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku, rozporządzenie nr 3149/92 i zaskarżone rozporządzenie.
- ⁹⁵ Po pierwsze, z preambuły zaskarżonego rozporządzenia wynika, że zostało ono przyjęte na podstawie rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, a w szczególności jego art. 43 lit. g) w związku z art. 4 tego rozporządzenia, ponieważ te dwa ostatnie artykuły odnoszą się do przyjęcia przez Komisję szczegółowych przepisów wykonawczych w celu ustanowienia planu rocznego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jak również do procedury, jaką ma ona zastosować.
- ⁹⁶ Ponadto z art. 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że dystrybucja żywności pomiędzy osoby najbardziej potrzebujące we Wspólnocie, w zastosowaniu art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jest realizowana zgodnie z rocznym planem.

97 Po drugie, w odniesieniu do więzów łączących zaskarżone rozporządzenie i rozporządzenie nr 3149/92, należy podkreślić, że w tym ostatnim Komisja ustaliła wobec siebie pewną ilość uregulowań, od których uzależnione jest wykonywanie uprawnień nadanych jej na mocy rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

98 Zatem przy przyjmowaniu planu rocznego Komisja była również zobowiązana do przestrzegania rozporządzenia nr 3149/92. W tym względzie należy przypomnieć, że motyw 1 zaskarżonego rozporządzenia brzmi następująco:

„Zgodnie z art. 2 rozporządzenia [...] nr 3149/92 [...], Komisja powinna przyjąć plan dystrybucji zasobów, który zostanie sfinansowany ze środków dostępnych w roku budżetowym 2009. Plan powinien ustanowić w szczególności, w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego podejmującego to działanie, maksymalne środki finansowe dostępne na cele realizacji części planu przypadającej na dane państwo oraz ilość każdego rodzaju produktu, którą można wycofać z zapasów posiadanych przez agencje interwencyjne”.

99 Z powyższego wynika, że zgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia należy oceniać z jednej strony w świetle rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, które stanowi jego podstawę prawną, a z drugiej strony – rozporządzenia nr 3149/92.

100 W przypadku możliwości konfliktu między postanowieniami tych dwóch ostatnich rozporządzeń należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą hierarchii norm rozporządzenie wykonawcze nie może naruszać przepisów zawartych w akcie, którego jest ono wykonaniem (wyrok Sądu z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie T-219/04 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1323, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 101 Jednakże należy zauważyć, że w niniejszym przypadku strony nie utrzymują, jakoby istniała jakakolwiek niezgodność między rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynku i rozporządzeniem nr 3149/92, lecz każda z nich broni odmiennej interpretacji art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.
- 102 Rozstrzygnięcie niniejszej skargi zależy więc od interpretacji art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, za którą należy się opowiedzieć.
- 103 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymagający wykładni przepis wtórnego prawa Unii należy interpretować w miarę możliwości w ten sposób, aby był on zgodny z postanowieniami traktatu. Ponadto rozporządzenie wykonawcze należy, jeżeli jest to możliwe, interpretować w taki sposób, aby było ono zgodne z rozporządzeniem podstawowym (wyroki Trybunału: z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie C-90/92 Dr Tretter, Rec. s. I-3569, pkt 11; z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52).
- 104 Wobec tego rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku należy interpretować w zgodzie z odpowiednimi postanowieniami traktatu WE dotyczącymi WPR, którą jest ono objęte.
- 105 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. wyrok Trybunału z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03 VEMW i in., Zb.Orz. s. I-4983, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 106 Ponadto, ponieważ wykładnia literalna i historyczna rozporządzenia, a w szczególności jednego z jego przepisów nie pozwala na ustalenie jego dokładnego zakresu, sporne uregulowanie należy interpretować w świetle jego celu jak również jego ogólnej

systematyki (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1998 r. w sprawach połączonych C-68/94 i C-30/95 France i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1375, pkt 168; wyrok Sądu z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie T-102/96 Gencor przeciwko Komisji, Rec. s. II-753, pkt 148).

107 W świetle tych zasad należy zbadać zgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia.

– W przedmiocie jedyne go zarzutu opartego na przyjęciu zaskarżonego rozporządzenia z naruszeniem rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, a w szczególności jego art. 27

108 Jak zatem wynika z motywu 10 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, zakupy interwencyjne stanowią instrument WPR stabilizacji rynków rolnych i zapewniający odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej. Interwencja publiczna jest obecnie regulowana przez przepisy zawarte w części II tytuł I rozdział I rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Jednym z ustanowionych w ten sposób środków zbytu zapasów interwencyjnych jest zgodnie z art. 27 tego rozporządzenia ich dystrybucja wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie.

109 W tym względzie należy przypomnieć kontekst historyczny, w jaki wpisuje się ten przepis.

110 Środek dystrybucji wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie został wprowadzony rozporządzeniem nr 3730/87. W szczególności z motywu trzeciego tego rozporządzenia wynikało, że „Wspólnota Europejska, posiadając interwencyjne zapasy różnych produktów rolnych, ma potencjalnie możliwość przyczynienia się

w znacznym stopniu do poprawy sytuacji swoich najbardziej poszkodowanych obywateli” oraz że „wykorzystanie tego potencjału, na trwałych podstawach, aż do doprowadzenia, poprzez zastosowanie odpowiednich środków, stanu zapasów składowanych produktów do normalnego poziomu leży w interesie Wspólnoty Europejskiej i jest zgodne z celami [WPR]”.

- 111 W wyniku kolejnych reform WPR zapasy interwencyjne zostały stopniowo zmniejszone, a okresy, w jakich zapasy były niewielkie lub nieistniejące, zwielokrotniły się. Dlatego rozporządzenie nr 3730/87 zostało zmienione rozporządzeniem nr 2535/95. Rozporządzenie to wprowadziło, pod pewnymi warunkami, możliwość uzyskania niektórych produktów na rynku.

- 112 Motyw pierwszy rozporządzenia nr 2535/95 ma następujące brzmienie:

„uzgodnienia, ustanowione rozporządzeniem [...] nr 3730/87 [...] oparte są na dostępności publicznych zapasów pochodzących ze skupu dokonywanego przez agencje interwencyjne [...]; [okazało się, że przyjęcie i] wykonanie rocznego planu dostaw żywności może być trudne, ze względu na tymczasową niedostępność niektórych podstawowych produktów w danym roku; zagrożenie to może wzrosnąć na skutek środków podjętych w celu bardziej skutecznego kontrolowania rynków i dostosowania produkcji do wymogów; wydaje się właściwe, jako środek tymczasowy w takich okolicznościach i w celu niespowodowania zagrożenia dla wykonania programów dostaw, umożliwienie przemieszczania danych produktów na rynku wspólnotowym, ale na warunkach, które nie powodują uszczerbku dla zasady dostawy produktów ze skupu interwencyjnego [ani w ramach przyznaných na ten cel w budżecie wspólnotowym środków]”.

- 113 Przepis wynikający z rozporządzeń nr 3730/87 i 2535/95 został przyjęty przez art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, którego motyw 18 przypomina, że „[d]zięki zapasom interwencyjnym różnych produktów rolnych Wspólnota może w znaczny sposób przyczynić się do poprawy warunków życia najbardziej potrzebujących obywateli”, uściślając, że „[w] interesie Wspólnoty leży wykorzystanie tej możliwości, przy zastosowaniu odpowiednich środków, do momentu, w którym zapasy osiągną normalny poziom”. Z tego motywu wynika również, że w tym celu rozporządzenie nr 3730/87 wprowadziło „środek społeczny” dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie i że należało środek ten utrzymać i włączyć go do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.
- 114 Jak zatem przypomniano w pkt 3 powyżej, art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku należy do podsekcji IV zatytułowanej „Zbyt zapasów interwencyjnych”, zawartej w części II tytułu I rozdział I sekcja II tego rozporządzenia. Artykuł 27 ust. 1 zatytułowany „Dystrybucja wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie” stanowi, że produkty stanowiące zapasy interwencyjne udostępniane są niektórym wyznaczonym organizacjom w celu umożliwienia ich dystrybucji, zgodnie z planem rocznym. Artykuł 27 ust. 2 lit. a) stanowi, że dany produkt może zostać pozyskany na rynku wspólnotowym, w szczególności w przypadku, gdy „jest on tymczasowo niedostępny we wspólnotowych zapasach interwencyjnych w okresie wykonywania rocznego planu, o którym mowa w ust. 1, w zakresie niezbędnym do umożliwienia realizacji tego planu w jednym lub więcej państwach członkowskich oraz pod warunkiem, że ponoszone koszty mieszczą się w granicach środków przeznaczonych na ten cel z budżetu wspólnotowego”.
- 115 W konsekwencji należy zinterpretować ten przepis jako ustanawiający środek użytecznego wykorzystania zapasów interwencyjnych.
- 116 Należy stwierdzić, że niniejszy spór wpisuje się w ramy stosowania uregulowania przewidującego dwa etapy. Etap główny dotyczący interwencji publicznej na

rynku zmierza wyraźnie do realizacji celów WPR ustanowionych w art. 33 ust. 1 WE, a w szczególności celu dotyczącego stabilizacji rynków. Następnym etapem jest etap zbycia zgromadzonych w ten sposób zapasów interwencyjnych, a jednym ze sposobów jego prowadzenia jest dystrybucja produktów wśród osób najbardziej potrzebujących. Ta dystrybucja zmierza do realizacji celu socjalnego, który może być tylko drugorzędny i w pewien sposób dodatkowy w porównaniu z podstawowymi celami WPR i może więc co do zasady być dokonywany tylko w granicach nadmiernych zapasów i przy uwzględnieniu, że „wykorzystanie tego potencjału, na trwałych podstawach, aż do doprowadzenia [...] stanu zapasów składowanych produktów do normalnego poziomu [...], jest zgodne z celami [WPR]”.

- 117 Jeśli chodzi o możliwość dodatkowych zakupów, z motywu pierwszego rozporządzenia nr 2535/95 wynika, że środek ten został przyjęty, ponieważ „[okazało się, że przyjęcie i] wykonanie rocznego planu dostaw żywności [mogło] być trudne, ze względu na tymczasową niedostępność niektórych podstawowych produktów w danym roku” oraz iż należało „jako środek tymczasowy w takich okolicznościach i w celu niespodowodowania zagrożenia dla wykonania programów dostaw [umożliwić przemieszczanie] danych produktów na rynku wspólnotowym”. Natomiast ten motyw uściśla, że należy dokonać tego „na warunkach, które nie powodują uszczerbku dla zasady dostawy produktów ze skupu interwencyjnego [ani w ramach przyznanych na ten cel w budżecie wspólnotowym środków]”.

- 118 Z powyższych rozważań wynika więc wyraźnie, że środek ten znajduje rację bytu w istnieniu zapasów interwencyjnych i w planie rocznym ich dystrybucji wśród osób najbardziej potrzebujących. W konsekwencji celem planu rocznego i dodatkowych zakupów, który określa, nie jest – jak twierdzi Komisja – zaspokojenie potrzeb zgłoszonych przez państwa członkowskie uczestniczące w planie, lecz dystrybucja wśród osób najbardziej potrzebujących istniejących zapasów interwencyjnych.

- 119 W ten sposób art. 27 ust. 1 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi, że udostępniane są „produkty stanowiące zapasy interwencyjne”, podczas gdy zgodnie z art. 27 ust. 2 lit. a) produkt może być uzyskany na rynku, w przypadku gdy jest „tymczasowo niedostępny [w] zapasach interwencyjnych w okresie wykonywania rocznego planu”. Świadczy to o tym, że dodatkowy zakup takich produktów jest przewidziany jako odstępstwo od reguły, którą jest dystrybucja produktów stanowiących zapasy interwencyjne. Środek ten, jako odstępstwo, należy więc interpretować w sposób zawężający. Nie może on w żadnym razie zostać podniesiony do rangi zasady.
- 120 Zawężająca wykładnia pojęcia „tymczasowo niedostępny [...] w okresie wykonywania rocznego planu” narzuca się również przez dodatkowe wyjaśnienie znajdujące się w art. 27 ust. 2 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, zgodnie z którym produkt może zostać pozyskany na rynku tylko „w zakresie niezbędnym do umożliwienia realizacji [...] planu [rocznego] oraz pod warunkiem, że ponoszone koszty mieszczą się w granicach środków przeznaczonych na ten cel z budżetu wspólnotowego”.
- 121 Z tego przepisu wynika, że produkt może być zakupiony na rynku tylko w przypadku, gdy tymczasowa niedostępność produktu występuje w okresie wykonywania rocznego planu. Założono w nim również, że plan roczny jak i budżet przewidziany do jego wykonania zostały przyjęte przed ewentualnym pozyskaniem.
- 122 Wprawdzie, jak twierdzi Komisja, prawdą jest, iż z uwagi na praktyczne względy stosowania i dokładnie, aby móc przyjąć plan i budżet przewidziany dla jego wykonania, to właśnie w momencie przyjęcia planu Komisja musi być w stanie znać ilość produktów, które należy dodatkowo zakupić, gdyż są niedostępne w zapasach interwencyjnych. Taki sposób postępowania jest bowiem jedynym możliwym i zgodnym z właściwymi przepisami rozporządzenia nr 3149/92.

123 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 3149/92 uczestniczące państwa członkowskie informują Komisję o swych potrzebach najpóźniej do dnia 31 maja poprzedzającego okres wprowadzenia planu rocznego. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia, przed dniem 1 października tego samego roku Komisja przyjmuje roczny plan, który określa w szczególności „dotację udostępnianą [państwom członkowskim] w celu nabycia danego produktu na rynku wspólnotowym, jeżeli dany produkt jest czasowo niedostępny w ramach zapasów znajdujących się w agencjach interwencyjnych w chwili przyjmowania planu rocznego”.

124 Wprawdzie przepisy te nie mogą w żaden sposób być rozumiane jako przyznające Komisji uprawnienia do ustalania planu niezależnie od wielkości istniejących lub szacowanych na dany rok zapasów interwencyjnych. Zatem jeżeli Komisja musi w celu określenia dotacji uwzględniać ilości wnioskowane przez państwa członkowskie, ilości produktów niedostępnych w zapasach interwencyjnych jak również produktów wnioskowanych, przydzielonych oraz rzeczywiście wykorzystanych w poprzednich latach budżetowych [art. 2 ust. 3 lit. c) akapit drugi rozporządzenia nr 3149/92], to jednak nie może przekraczać granic ustanowionych normą prawną wyższego stopnia, tzn. rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

125 W istocie to właśnie w momencie przyjęcia planu na Komisji spoczywa odpowiedzialność przystosowania jego wielkości do ilości zapasów interwencyjnych. W tych ramach Komisja dysponuje wprawdzie zakresem swobody przyznanym w art. 27 ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, lecz nie może to prowadzić do naruszenia wyjątkowego charakteru tego przepisu. Ponieważ bowiem zapasy interwencyjne powinny być rozumiane jako będące stałą instytucją, której wielkość jedynie zmienia się zgodnie z wahaniami rynkowymi i interwencjami publicznymi, sformułowanie „tymczasowo niedostępny” nie może być interpretowane jako odnoszące się do liczby miesięcy lub lat, lecz jako określające odstępstwo od zasady dystrybucji produktów stanowiących zapasy interwencyjne. Proporcje wielkości dodatkowych zakupów muszą zatem odzwierciedlać wyjątkowy charakter tego środka w porównaniu z całkowitą wielkością planu rocznego, który to środek ma na celu

wyłącznie zaradzenie brakom, które zgodnie ze stanem zapasów powinny wystąpić w czasie wykonania planu. W przeciwnym przypadku doprowadziłoby to do zamiany zasady na wyjątek.

- 126 Ten wniosek nie jest sprzeczny z przepisami rozporządzenia nr 3149/92. Ponadto jest zgodny z brzmieniem motywu pierwszego rozporządzenia nr 2535/95, które wprowadziło możliwość dokonywania dodatkowych zakupów, zgodnie z którym to rozporządzeniem możliwość ta powinna zostać przewidziana, aby nie spowodować zagrożenia dla wykonania programów dostaw.
- 127 W danym przypadku Komisja ustanowiła zaskarżonym rozporządzeniem na rok budżetowy 2009 plan roczny dystrybucji żywności do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące, w ramach którego przewidziała w załączniku II dotacje dla państw członkowskich przeznaczone na zakup produktów na rynku na łączną kwotę 431 420 891 EUR bądź w przybliżeniu 89,98% całkowitej wielkości planu, który wynosił 496 mln EUR [załącznik I lit. a) zaskarżonego rozporządzenia].
- 128 Należy więc stwierdzić, że zasadniczym celem planu rocznego zawartym w zaskarżonym rozporządzeniu nie było zbycie zapasów interwencyjnych, lecz zaspokojenie potrzeb zgłoszonych przez państwa członkowskie uczestniczące w planie.
- 129 Ponadto z załączników do repliki wynika, że po oświadczeniu przewodniczącego Komisji dotyczącym podwyższenia o dwie trzecie budżetu przewidzianego na program dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących, Komisja wezwała uczestniczące państwa do sprawdzenia potrzeb zgłoszonych na rok budżetowy 2009 i do poinformowania jej o nich przed końcem sierpnia 2008 r. lub po ostatecznym terminie określonym w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 3149/92.

- 130 W tych okolicznościach plan roczny na rok budżetowy 2009 nie może być uznany za zgodny z art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, tak jak został zinterpretowany powyżej.
- 131 Wniosek ten nie może zostać zakwestionowany żadnym argumentem Komisji, Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej lub Rzeczypospolitej Polskiej.
- 132 Komisja, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska i Rzeczpospolita Polska twierdzą w szczególności, że zmniejszenie lub krótkoterminowe zniesienie planu z uwagi na tymczasowe ogólne obniżenie lub niedostępność niektórych produktów stanowiących zapasy interwencyjne jest sprzeczne z jego celem, ponieważ skutkowałoby to cofnięciem uczestnictwa w tym planie zależnych od niego organizacji charytatywnych i zniesieniem infrastruktury związanej z instrumentem zbytu zapasów wraz z upływem lat, które charakteryzowałyby się ich wzrostem. Jest to sprzeczne z celami WPR i uniemożliwia przyczynianie się programu do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony socjalnej.
- 133 Nie sposób zgodzić się z tym argumentem. Po pierwsze, należy podnieść, że samo ustanowienie planu rocznego dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących nie jest kwestionowane w ramach niniejszej skargi. Tymczasem zgodnie z art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku zasadniczym celem tego planu jest dystrybucja produktów stanowiących zapasy interwencyjne, a nie stabilność zaspokajania potrzeb organizacji charytatywnych uczestniczących w programie. Po drugie, z akt sprawy i z powyższych rozważań wynika, że plan na rok budżetowy 2009 ustanowiony zaskarżonym rozporządzeniem nie tylko był niezwiązany z ilością dostępnych zapasów interwencyjnych, lecz przewidział dotacje na dodatkowe zakupy w ramach znacznie większego niż w poprzednich trzech latach budżetu.

W tych okolicznościach niemożliwe jest stwierdzenie, że zaskarżone rozporządzenie miało za cel zapewnienie stabilności rozpatrywanego programu.

- ¹³⁴ Argumenty Komisji, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jak również zaskarżone rozporządzenie zmierzają do realizacji odmiennych celów WPR określonych w art. 33 ust. 1 WE, nawet przy założeniu, że są dokładne, nie podważają wniosku, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie, jak wynika z przedstawionych powyżej rozważań, narusza art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, artykuł, którego zgodność z prawem w każdym razie nie jest podważana w ramach niniejszej skargi.
- ¹³⁵ W tych ramach orzecznictwo przytoczone przez Komisję, Republikę Włoską, Rzeczpospolitą Polską, jak również przez Republikę Federalną Niemiec w odniesieniu do ustalenia odpowiedniej podstawy prawnej środka w odniesieniu do celów, do których realizacji zmierza ten środek, nie jest istotne w niniejszym przypadku. Przedmiotem niniejszej sprawy nie jest bowiem kwestia wyboru podstawy prawnej aktu.
- ¹³⁶ Wreszcie, co się tyczy różnych fragmentów motywów rozporządzeń, które nie zostały uwzględnione przy okazji dokonanej powyżej wykładni art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, tzn. rozporządzeń nr 267/96 i 1127/2007 zmieniających rozporządzenie nr 3149/92, do których odnosi się Republika Włoska z tego względu, że ukazują jej zdaniem, iż dodatkowy zakup podlega jedynie warunkowi niedostępności produktu w zapasach interwencyjnych, których ilość zmniejsza się, należy stwierdzić, że nie może podważyć przyjętej przez Sąd wykładni art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Wykładnia art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku nie może być bowiem określona przepisami rozporządzeń niższej rangi przyjętych w celu jego wykonania.

137 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte z naruszeniem art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

— W przedmiocie konsekwencji naruszenia art. 27 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku

138 Na wypadek uwzględnienia skargi Republika Federalna Niemiec popierana przez Królestwo Szwecji zwraca się do Sądu, aby skorzystał on ze swojego prawa do rozstrzygnięcia o ograniczeniu skutków stwierdzenia nieważności do art. 2 zaskarżonego rozporządzenia i załącznika II do niego i ich „zawieszeniu” w celu uniknięcia sytuacji, w której to stwierdzenie nieważności mogłoby zagrozić realizacji planu na rzecz organizacji charytatywnych w trakcie roku budżetowego 2009 lub, w przypadku gdyby Sąd wydał orzeczenie po zakończeniu roku budżetowego, a posteriori.

139 Do takiego samego wniosku doszła Komisja, popierana przez Republikę Włoską i Rzeczpospolitą Polską.

140 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że poprzez takie sformułowanie Republika Federalna Niemiec popierana przez Królestwo Szwecji wnosi w rzeczywistości o częściowe stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, tzn. stwierdzenie nieważności jęgo art. 2 i jęgo załącznika II.

141 Należy bowiem przypomnieć, że w niniejszym przypadku nie jest kwestionowana zgodność z prawem samego mechanizmu podziału zasobów do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące, lecz okoliczność, że plan na rok budżetowy 2009 ustanowiony zaskarżonym rozporządzeniem opiera się głównie na dodatkowych

zakupach produktów na rynku. Uwzględniając wniosek sformułowany w pkt 137 powyżej, należy w konsekwencji stwierdzić tylko nieważność przepisów ustanawiających dotacje przeznaczone na takie zakupy, tzn. art. 2 zaskarżonego rozporządzenia i załącznika II do niego.

¹⁴² W drugiej kolejności należy zaznaczyć, że stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonego rozporządzenia następuje w chwili, gdy wszystkie dotacje zostały już w zasadzie wypłacone. W tych okolicznościach i w celu uniknięcia sytuacji, w której skutek wsteczny stwierdzenia nieważności doprowadziłby do obowiązku zwrotu dotacji przez państwa członkowskie, które z tych dotacji skorzystały, należy skorzystać z prawa Sądu do wskazania skutków rozporządzenia po stwierdzeniu jego nieważności, które należy uznać za ostateczne.

¹⁴³ W szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy należy więc stwierdzić nieważność art. 2 zaskarżonego rozporządzenia i załącznika II do niego i orzec, że to stwierdzenie częściowej nieważności nie ma wpływu na ważność już wypłaconych dotacji.

W przedmiocie kosztów

¹⁴⁴ Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Republiki Federalnej Niemiec – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Republikę Federalną Niemiec.

¹⁴⁵ Ponadto zgodnie z art. 87 § 4 tego regulaminu państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. W związku z tym Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Rzeczpospolita Polska i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność art. 2 zaskarżonego rozporządzenia Komisji (WE) nr 983/2008 z dnia 3 października 2008 r. przyjmującego plan podziału pomiędzy państwa członkowskie zasobów zapisanych w roku budżetowym 2009 na dostawy żywności pochodzącej z zapasów interwencyjnych do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące we Wspólnocie, a także załącznika II do tego rozporządzenia.**
- 2) **Stwierdzenie nieważności art. 2 rozporządzenia nr 983/2008 i załącznika II do tego rozporządzenia nie ma wpływu na ważność już wypłaconych dotacji.**
- 3) **Komisja pokrywa własne koszty, a także koszty poniesione przez Republikę Federalną Niemiec w ramach odwołania głównego.**

- 4) **Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Rzeczpospolita Polska i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

Prek

Soldevila Fragoso

Frimodt Nielsen

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 kwietnia 2011 r.

Podpisy