

## Дело Т-257/04

### Република Полша

### срещу

### Комисия на Европейските общности

„Земеделие — Обща организация на пазарите — Преходни мерки, които следва да бъдат приети във връзка с присъединяването на нови държави членки — Регламент (ЕО) № 1972/2003 за установяване на мерки за търговията със земеделски продукти — Жалба за отмяна — Срок за обжалване — Начален момент — Закъснение — Изменение на разпореда на регламент — Възобновяване на правото на обжалване на тази разпореда и на всички разпоредби, които образуват с нея едно цяло — Частична допустимост — Пропорционалност — Принцип на недопускане на дискриминация — Оправдани правни очаквания — Мотиви“

Решение на Първоинстанционния съд (първи разширен състав) от 10 юни  
2009 г. . . . . II - 1553

### Резюме на решението

- 1. Производство — Срокове за предявяване на жалба — Погасяване (член 230 ЕО, четвърта и пета алинея; Акт за присъединяване от 2003 г.)*
- 2. Жалба за отмяна — Срокове — Погасяване — Понятие — Потвърждаващ акт на предходен окончателен акт (член 230 ЕО, пета алинея)*
- 3. Присъединяване на нови държави членки към Общностите — Акт за присъединяване от 2003 г. — Земеделие — Обща организация на пазарите — Преходни мерки относно търговията със селскостопански продукти (член 41, първа алинея от Акта за присъединяване от 2003 г.; Регламент № 1972/2003 на Комисията)*

4. *Присъединяване на нови държави членки към Общностите — Акт за присъединяване от 2003 г. — Земеделие — Обща организация на пазарите — Преходни мерки относно търговията със селскостопански продукти*  
(точка 4, параграфи 1 и 2 от приложение IV към Акта за присъединяване от 2003 г.; трето съображение и член 4, параграфи 2 и 3, от Регламент № 1972/2003 на Комисията)
  5. *Присъединяване на нови държави членки към Общностите — Акт за присъединяване от 2003 г. — Земеделие — Обща организация на пазарите — Преходни мерки относно търговията със селскостопански продукти*  
(член 34, параграф 2, втора алинея ЕО; точка 4, параграфи 1—4 от приложение IV към Акта за присъединяване от 2003 г.)
  6. *Присъединяване на нови държави членки към Общностите — Акт за присъединяване от 2003 г. — Земеделие — Обща организация на пазарите — Преходни мерки относно търговията със селскостопански продукти*  
(член 25 ЕО; член 41 от Акта за присъединяване от 2003 г.; член 3 от Регламент № 1972/2003 на Комисията)
  7. *Актове на институциите — Мотиви — Задължение — Обхват*  
(член 253 ЕО; съображения 1 и 3 и член 3 от Регламент № 1972/2003 на Комисията)
  8. *Присъединяване на нови държави членки към Общностите — Акт за присъединяване от 2003 г. — Земеделие — Обща организация на пазарите — Преходни мерки относно търговията със селскостопански продукти*  
(член 41, първа алинея от Акта за присъединяване от 2003 г.; член 3 от Регламент № 1972/2003 на Комисията и Регламент № 735/2004 на Комисията)
1. Актът относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз и промените в учредителните договори на Европейския съюз предвижда изрично възможността за общностните институции да приемат някои мерки в периода между датата на подписването на Акта за присъединяване и датата на присъединяване на новите държави членки, без обаче да предвижда дерогации с временен характер от системата за контрол за законосъобразност на общностните актове.  
  
Общностните разпоредби относно процесуалните срокове обаче следва да се прилагат стриктно и отклонение от тях е възможно само при напълно изключителни обстоятелства, свързани със случайно събитие или непреодолима сила. Така, предвиденият в член 230 ЕО срок за обжалване е с

общо приложение и този член не предвижда като начален момент, от който тече посоченият срок за обжалване на правните актове, приети по силата на посочения акт за присъединяване, датата на влизане в сила на последния.

Вследствие на това, макар регламент като Регламент № 1972/2003 относно временните мерки, които следва да се приемат за търговията със земеделски продукти във връзка с присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия, да се различава по отношение на тези държави от останалите достижения на правото на Общността от гледна точка на неговото прилагане и кръга на неговите адресати, доколкото негови адресати са всички държави членки, включително и държавите членки, които са се присъединили към Европейския съюз през 2004 г., това не пречи срокът за обжалване да започне да тече, считано от публикуването на разглеждания регламент. Това не лишава тези държави от правото да подадат жалба срещу актове, приети след подписването на акта за присъединяване и преди тяхното присъединяване към Европейския съюз. Всъщност макар и третите държави, включително новите държави членки преди тяхното присъединяване, да не могат да претендират за предоставения на държавите членки от общностната система в рамките на съдопроизводство статут, те се ползват от възможността да участват в производството, която последната признава на юридическите лица.

(вж. точки 44, 46—48, 52 и 53)

2. Макар окончателният характер на акт, който не е оспорен в срок, да се отнася не само за самия акт, но и за всеки следващ акт, който има чисто потвърждаващ характер, като това решение е оправдано с оглед на необходимостта от правна сигурност и се отнася както за индивидуалните актове, така и за тези с нормативен характер, какъвто е регламентът, в случай на изменение на разпоредба от регламент се поражда отново право на обжалване не само по отношение на тази разпоредба, но и на всички останали, които макар и да не са изменени, образуват с нея едно цяло. Все пак общностен акт, по силата на който към даден списък са добавени продукти, може да образува единствено едно цяло с разпоредбите на друг общностен акт, предвиждащ мерките, на които са подложени продуктите от този списък, тъй като в противен случай актът, по силата на който продуктите са прибавени към посочения списък, би бил лишен от всякакви правни последици.

Освен това лице, което е процесуално легитимирано да подаде жалба срещу общностен акт, по силата на който продуктите от даден списък са подложени на някои мерки, не го направи в изискуемия срок, не може да бъде възпрепятствано по тази причина, в рамките на жалба срещу друг акт, по силата на който са добавени продукти към разглеждания списък, да изтъкне незаконосъобразността на мерките, на които тези допълнителни продукти са подложени занапред. Всъщност що се отнася до прибавените към този списък

продукти посредством втория приет акт, подобни мерки съставляват нови мерки. Следователно вторият приет акт не може да се счита за такъв с чисто потвърждаващ характер по отношение на посочените мерки.

кото тя намалява тежестта на предвиденото в точка 4, параграф 2 от приложение IV към Акта за присъединяване задължение на новите държави членки да ликвидират тези излишъци за своя сметка.

(вж. точки 70—72)

(вж. точки 101 и 102)

3. Член 41, първа алинея от Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз и промените в учредителните договори на Европейския съюз допуска Комисията да задължи новите държави членки да наложат такса върху съществуващите на техните територии излишъци от земеделските продукти, до които се отнася Регламент № 1972/2003 относно временните мерки, които следва да се приемат за търговията със земеделски продукти във връзка с присъединяването на тези държави. Всъщност, от една страна, както предотвратяването на създаването на запаси със спекулативна цел, така и премахването на икономическите предимства на икономическите оператори, които са създали излишъци на ниски цени, могат да обосноват приемането от страна на Комисията на мярка на основание член 41, първа алинея от Акта за присъединяване, а от друга страна, налагането на такса върху излишъците трябва да бъде считано за цялящо подпомагането на прехода на новите държави членки към обща организация на пазарите, докол-

4. Когато Комисията упражнява предоставените ѝ от Съвета и дори от авторите на Акта за присъединяване правомощия в областта на общата селскостопанска политика за изпълнение на установените от него правила, тя може да реши да се ползва от широко право на преценка, така че единствено явно неподходящият характер на една приета в тази област мярка по отношение на целта, която компетентната институция има намерение да преследва, може да засегне законността на подобна мярка.

Определянето на размера на таксата върху излишъците от някои земеделски продукти в зависимост от митническата ставка за внос *erga omnes*, приложима към 1 май 2004 г., така както е предвидена в член 4, параграф 3 от Регламент № 1972/2003 относно временните мерки, които следва да се приемат за търговията със земеделски продукти във връзка с присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия, явно не надхвърля необходимото за избягване на създаването на излишъци, независимо от произхода им. Всъщност целта, която Комисията възнамерява да

преследва посредством разглежданата такса, не е единствено предотвратяването на създаването на запаси от разглежданите продукти със спекулативна цел с търговски характер, а само предотвратяването на създаването на излишъци, т.е. на запаси, които не са част от обичайните резерви в новите държави членки. Това следва ясно от съображение 3 от Регламент № 1972/2003. Този подход на Комисията съответства на схващането на авторите на Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз и промените в учредителните договори на Европейския съюз относно излишъците, които трябва да бъдат отстранени за сметка на новите държави членки. Всъщност от точка 4, параграфи 1 и 2 от приложение IV към този акт следва ясно, че наличието на излишъци от националното производство в новите държави членки съставлява елемент, който нарушава общата организация на земеделските пазари. Авторите на посочения акт за присъединяване по никакъв начин не са ограничили гореспоменатото задължение само до излишъците, които произхождат от търговията.

На последно място, член 4, параграф 2 от Регламент № 1972/2003 оставя на новите държави членки определена

свобода на преценка, за да определят дали запасите от разглежданите продукти, които се намират на техните територии, са резултат от дейност, оправдана от нормално поведение на пазара, което позволява в този случай те да не бъдат квалифицирани като „излишъци“. Това им позволява да се ограничи налагането на такса на притежателите на тези излишъци само до случаите, в които тяхното създаване поражда опасност от смущения на пазара и засилва пропорционалния характер на мярката, посочена в член 4, параграф 3 от посочения регламент по отношение на преследваната цел.

(вж. точки 106, 111—113 и 120)

5. Принципът на недопускане на дискриминация между производителите или потребителите от Общността, който е установен в областта на общата организация на земеделските пазари от член 34, параграф 2, втора алинея ЕО, налага да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано. Следователно мерките, които включва общата организация на пазарите, трябва да бъдат разграничавани според регионите и другите условия за производство или потребление единствено в зависимост

от обективни критерии, които гарантират пропорционално разпределение на предимствата и недостатъците между заинтересованите лица, без да се прави разграничение между териториите на държавите членки.

старите държави членки не би могла да произтече никаква дискриминация.

(вж. точки 128—130, 199 и 200)

Състоянието на земеделието в новите държави членки е коренно различно от това в старите държави членки, тъй като преди разширяването на Европейския съюз през 2004 г. тези две категории икономически оператори са подложени на различни норми, квоти и механизми за подпомагане на производството. Освен това макар че общностните институции можели да възпрепятстват образуването на излишъци в Общността посредством мерки, характерни за общата организация на земеделските пазари, те не можели да възпрепятстват образуването на излишъци на територията на бъдещите държави членки. Именно по тази причина в точка 4, параграфи 1—4 от приложение IV към посочения акт за присъединяване е предвидено задължението за новите държави членки да премахнат за своя сметка своите излишъци, без обаче да е предвидено успоредно задължение за старите държави членки.

6. Формулираната в член 25 ЕО забрана на митата и на таксите с равностоен ефект допуска събирането на таксата, наложена с член 3 от Регламент № 1972/2003 относно временните мерки, които следва да се приемат за търговията със земеделски продукти във връзка с присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия, с мотива че посочената такса не съставлява едностранно определено от държавата членка задължение, а преходна общностна мярка, приета за избягване на някои трудности за общата селскостопанска политика, произтичащи от присъединяването на десет нови държави към Европейския съюз. Освен това Комисията приема посочения регламент, и следователно член 3 от него, въз основа на разпоредба, която ѝ позволява да приеме необходимите преходни мерки за подпомагане на прехода от съществуващия режим в новите държави членки към режим, който произтича от прилагането на общата селскостопанска политика, а именно член 41 от Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз и промените в учредителните договори

Тъй като състоянието на земеделието в новите държави членки е различно от това в старите държави членки, от обикновеното прилагане на различни норми към операторите от новите държави членки и към операторите от

на Европейския съюз. Тези преходни мерки обаче могат да представляват по-специално дерогации от норми, които иначе са приложими към дадено правно положение, каквато норма е член 25 ЕО.

се приемат като достатъчни в това отношение.

(вж. точки 214, 216, 217 и 234)

(вж. точки 179 и 180)

7. Изискването от член 253 ЕО мотивирано, когато става въпрос за регламент, може да се ограничи до посочване, от една страна, на цялостното положение, довело до приемането му, а от друга страна, на общите цели, които следва да постигне. Освен това ако акт с общо приложение разкрива съществената част на преследваната от институцията цел, би било прекалено да се изискват конкретни мотиви за вида на направения технически избор.

В това отношение Комисията не е била задължена да мотивира по-конкретно необходимостта от мерките, посочени в член 3 от Регламент № 1972/2003 относно временните мерки, които следва да се приемат за търговията със земеделски продукти във връзка с присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия, тъй като мотивите на посочения регламент изрично определят целта за предотвратяване на създаването на излишъци и необходимостта от установяване на система на такси върху посочените запаси (съображение 3), както и цялостното положение, довело до приемането на посочения регламент (съображение 1 във връзка със съображение 3). Следователно разглежданите мотиви трябва да

8. По отношение на общностна правна уредба е възможно позоваване на принципа на защита на оправданите правни очаквания единствено ако самата Общност преди това е създавала положение, което е могло да породии оправдани правни очаквания. Що се отнася обаче до Регламент № 1972/2003 относно временните мерки, които следва да се приемат за търговията със земеделски продукти във връзка с присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия, Общността по никакъв начин — с действие или бездействие — не е дала да се разбере от заинтересованите среди, че по повод на разширяването, осъществено на 1 май 2004 г., няма да бъдат приемани преходни мерки, които по-конкретно да осигурят полезното действие на мерките, предназначени за избягване на породените от създаването на излишъци смущения на общия пазар. Освен това всеки икономически оператор, който е положил нормалната грижа и е поставил продуктите под някой от посочените в член 3 от посочения регламент режими, е трябвало да знае от момента на публикуването в Официален вестник на Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз и промените в учредителните договори на Европейския съюз, че по силата на

член 41, първа алинея от посочения акт Комисията е била оправомощена да приема преходни мерки за адаптиране на съществуващите в новите държави членки режими към общата организация на пазарите — мерки, които евентуално е можело да имат отражение върху вече създадените излишъци при публикуването на изменящия регламент № 735/2004, както и върху продуктите, поставени под отлагателен режим. Нещо повече, посочените мерки са били съобщени от Комисията на държавата

членка жалбоподател в рамките на комитета, който е обсъждал приемането на Регламент № 1972/2003 и поради това тази държава членка не може да твърди, че са накърнени нейните оправдани правни очаквания.

(вж. точки 245 и 247—248)