

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

10. juni 2009*

I sag T-257/04,

Republikken Polen, først ved J. Pietras, derefter ved E. Ośniecka-Tamecka, T. Nowakowski, M. Dowgiewicz og B. Majczyna, som befuldmægtigede, bistået af avocat M. Szpunar,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved A. Stobiecka-Kuik, L. Visaggio og T. van Rijn, derefter ved M. van Rijn, H. Tserepa-Lacombe og A. Szmytkowska, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af artikel 3, artikel 4, stk. 3, og artikel 4, stk. 5, ottende led, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1972/2003 af 10. november 2003 om overgangsforanstaltninger for samhandelen med landbrugsprodukter som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse (EUT L 293, s. 3), som ændret ved Kommissionens forordning

* Processprog: polsk.

(EF) nr. 230/2004 af 10. februar 2004 (EUT L 39, s. 13) samt ved Kommissionens forordning (EF) nr. 735/2004 af 20. april 2004 (EUT L 114, s. 13),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Første Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, V. Tiili (refererende dommer), og dommerne F. Dehousse, I. Wiszniewska-Białecka, K. Jürimäe og S. Soldevila Fragoso,

justitssekretær: fuldmægtig K. Pocheć,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. juni 2008,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Den 10. november 2003 vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 1972/2003 om overgangsforanstaltninger for samhandelen med landbrugsprodukter som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse (EUT L 293, s. 3).

- 2 Forordningen er udstedt med hjemmel i artikel 2, stk. 3, i traktaten mellem Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (medlemmer af Den Europæiske Union) og Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik om Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 17, herefter »tiltrædelsestraktaten«), underskrevet i Athen den 16. april 2003 og ratificeret af Polen den 23. juli 2003, samt med hjemmel i artikel 41, stk. 1, i akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasnin-

gerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten«), der er knyttet til tiltrædelsestraktaten.

- 3 Denne forordning, der blev ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 230/2004 af 10. februar 2004 (EUT L 39, s. 13) og ved Kommissionens forordning (EF) nr. 735/2004 af 20. april 2004 (EUT L 114, s. 13), indfører nærmere bestemt, og for så vidt som det er af betydning for den foreliggende tvist, bl.a. et system med afgifter for visse landbrugsprodukter ved en midlertidig undtagelse fra fællesskabsregler, der ellers ville være gældende.
- 4 Forordningens artikel 3 bestemmer således:

»Suspensionsordning

1. Denne artikel anvendes uanset bilag IV, [punkt] 5, til tiltrædelsesakten og uanset artikel 20 og 214 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks [...]

2. For de i artikel 4, stk. 5, anførte produkter, der før den 1. maj 2004 er i fri omsætning i EF-15 eller i en ny medlemsstat, og som pr. 1. maj 2004 i EF-15 er i midlertidig oplagring eller underlagt en af de toldordninger eller -procedurer, som er omhandlet i artikel 4, stk. 15, litra b), og artikel 16, litra b)-g), i forordning (EØF) nr. 2913/92, eller som er under transport efter at have været underkastet eksportformaliteter, opkræves den erga omnes importafgift, der gælder på datoen for overgang til fri omsætning.

Første afsnit gælder ikke for produkter, der udføres fra EF-15, hvis importøren godtgør, at der ikke er ansøgt om eksportrestitution for produkterne i eksportlandet. Hvis importøren anmoder herom, anmoder eksportøren myndighederne om en påtegning af udførselsangivelsen af, at der ikke er ansøgt om eksportrestitution for produkterne i eksportlandet.

3. For de i artikel 4, stk. 5, anførte produkter fra tredjelande, der er genstand for aktiv forædling som omhandlet i artikel 4, stk. 16, litra d), eller midlertidig indførsel som omhandlet i artikel 4, stk. 16, litra f), i forordning (EØF) nr. 2913/92 i en ny medlemsstat pr. 1. maj 2004, og som overgår til fri omsætning på eller efter nævnte dato, opkræves der den importafgift, der gælder på datoen for overgang til fri omsætning for produkter fra tredjelande.«

5 Forordningens artikel 4 bestemmer:

»Afgifter for varer i fri omsætning

1. Uanset bilag IV, [punkt] 4, til tiltrædelsesakten opkræver de nye medlemsstater afgifter af indehavere af overskudslagre pr. 1. maj 2004 af produkter i fri omsætning, såfremt der ikke anvendes strengere bestemmelser på nationalt plan.

2. Med henblik på at bestemme hver indehavers overskudslagre tager de nye medlemsstater hensyn til følgende:

- a) de gennemsnitlige lagre i årene før tiltrædelsen

- b) handelsmønstret i årene før tiltrædelsen

- c) de omstændigheder, hvorunder lagrene blev opbygget.

Begrebet overskudslagre gælder for produkter, der indføres til de nye medlemsstater eller har oprindelse i de nye medlemsstater. Begrebet overskudslagre gælder også for produkter, der skal afsættes i de nye medlemsstater.

[...]

3. Beløbet for den i stk. 1 omhandlede afgift bestemmes ud fra den erga omnes importafgift, der gælder den 1. maj 2004. Provenuet af de afgifter, som medlemsstaternes myndigheder opkræver, krediteres den nye medlemsstats nationale budget.

[...]

5. Denne artikel gælder for produkter, der er omfattet af følgende KN-koder:

[...]

— for Polen:

0201 30 00, 0202 30 10, 0202 30 50, 0202 30 90, 0204 30 00, 0204 43 10, 0206 29 91, 0207 14 10, 0207 14 70, 0402 10, 0402 21, 0405 10, 0405 90, 0406, 0703 20 00, 0711 51 00, 1001, 1002, 1003, 1004, 1005, 1006 10, 1006 20, 1006 30, 1006 40, 1007, 1008, 1101, 1102, 1103, 1104, 1107, 1108, 1509, 1510, 1602 32 11, 1702 30 [undtagen 1702 30 10], 1702 40 [undtagen 1702 40 10], 1702 90 [begrænset til 1702 90 10, 1702 90 50, 1702 90 75, 1702 90 79], 2003 10 20, 2003 10 30, 2008 30 55, 2008 30 75.

[...]

6. Kommissionen kan tilføje produkter til eller fjerne produkter fra listen i stk. 5.«

⁶ Syv af de produkter, der er indeholdt i listen i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003, som ændret, blev optaget på listen i medfør af forordning nr. 735/2004, nemlig de produkter, der er omfattet af KN-koderne 0202 30 10, 0202 30 50, 0207 14 10, 0207 14 70, 1602 32 11, 2008 30 55 og 2008 30 75. Forordning nr. 735/2004 ændrede udelukkende den omhandlede liste og ikke ordlyden af de øvrige bestemmelser i forordning nr. 1972/2003, der er anfægtet i forbindelse med den foreliggende sag.

Retsforhandlinger

- 7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2004 har Republikken Polen anlagt denne sag.
- 8 Da den foreliggende sag fandtes at omhandle et fortolkningsspørgsmål, der er identisk med det spørgsmål, som blev rejst i sag C-273/04, Polen mod Rådet, der var anlagt ved Domstolen, udsatte formanden for Rettens Tredje Afdeling ved kendelse af 11. juli 2006 proceduren i den foreliggende sag i henhold til artikel 54, tredje afsnit, i statuten for Domstolen, jf. artikel 77, litra a), og artikel 78 i Rettens procesreglement, indtil afsigelse af Domstolens dom.
- 9 Domstolen frifandt Rådet ved dom af 23. oktober 2007, Polen mod Rådet (sag C-273/04, Sml. I, s. 8925), efter at Domstolen direkte havde truffet afgørelse om sagens realitet uden at tage stilling til den af Rådet nedlagte afvisningspåstand.
- 10 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Første Afdeling, hvorfor den foreliggende sag er blevet henvist til denne afdeling.
- 11 Ved afgørelse af 8. januar 2008 henviste Retten, idet den fortolkede Republikken Polens anmodning om henvisning til Store Afdeling som subsidiært at omfatte en anmodning om henvisning af sagen til en afdeling bestående af fem dommere, efter forslag fra Første Afdeling, sagen til Første Udvidede Afdeling i medfør af procesreglementets artikel 51, stk. 1, andet afsnit, hvorved sagen skal pådømmes af en afdeling bestående af mindst fem dommere, såfremt en medlemsstat, der er part i sagen, forlanger det.

12 Den 11. april 2008 stillede Retten visse skriftlige spørgsmål til Kommissionen, der besvarede disse spørgsmål inden for den fastsatte frist.

13 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Første Udvidede Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling.

14 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 16. juni 2008.

15 Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:

— Artikel 3, artikel 4, stk. 3, og artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003, som ændret, annulleres.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse i det hele.

— Republikken Polen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 17 Kommissionen har uden formelt at rejse en formalitetsindsigelse i sit svarskrift gjort gældende, at sagen er anlagt for sent og derfor skal afvises.
- 18 Kommissionen har mindet om, at et søgsmål til prøvelse af en forordning i overensstemmelse med artikel 230, stk. 5, EF altid skal anlægges inden to måneder regnet fra femtendedagen efter, at retsakten er offentliggjort. Eftersom forordning nr. 1972/2003 blev offentliggjort i EU-Tidende den 11. november 2003, udløb fristen for at anlægge sag til prøvelse af denne forordning således den 4. februar 2004 ved midnat.
- 19 Kommissionen har fremhævet, at tiltrædelsesakten ikke indeholder en regel, der gør det muligt at fravige den i artikel 230 EF fastsatte frist. Kommissionen finder, at fastsættelsen af en anden dato for Republikken Polen end datoen for offentliggørelsen af forordning nr. 1972/2003 som det tidspunkt, hvor fristen for indgivelse af søgsmål begynder at løbe, ville indebære, at der blev indført en anden frist for indgivelse af søgsmål for de nye medlemsstater end den, der gælder for de gamle medlemsstater.
- 20 Kommissionen har til støtte for denne opfattelse påberåbt sig Domstolens dom af 29. april 2004, Kommissionen mod Østrig (sag C-194/01, Sml. I, s. 4579). Kommissionen finder, at Domstolen i denne dom fastslog, at de nye medlemsstater ikke efter deres tiltrædelse kan anlægge annulationsøgsmål til prøvelse af en fællesskabsakt, når fristen for at anfægte retsakten er udløbet før disse medlemsstaters tiltrædelse (præmis 41). Kommissionen har også påberåbt sig Domstolens dom af 16. februar 1982,

Halyvourgiki og Helleniki Halyvourgia mod Kommissionen (forenede sager 39/81, 43/81, 85/81 og 88/81, Sml. s. 593, præmis 9-15), hvori Domstolen ifølge Kommissionen fastslog, at retsakter, som er vedtaget mellem datoen for undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten og den dato, hvor tiltrædelsen fik virkning, automatisk finder anvendelse på de nye medlemsstater på datoen for tiltrædelsestraktatens ikrafttræden.

- 21 Endelig finder Kommissionen, at det argument, som Republikken Polen har fremført i replikken, hvorefter søgsmålet — selv om fristen for at anlægge et søgsmål til prøvelse af forordning nr. 1972/2003 var udløbet — under alle omstændigheder skal antages til realitetsbehandling for så vidt angår de produkter, der blev tilføjet ved forordning nr. 735/2004, udgør et nyt anbringende som omhandlet i procesreglements artikel 48, stk. 2, som derfor skal afvises.
- 22 Republikken Polen har mindet om, at ifølge tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, kan Unionens institutioner inden tiltrædelsen vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 41, som træder i kraft med forbehold af denne traktats ikrafttræden og da på datoen herfor. Denne omstændighed adskiller forordning nr. 1972/2003 fra andre retsakter, som Fællesskabets institutioner har vedtaget inden tiltrædelsen, ligesom udtrykket »medlemsstaterne«, der er indeholdt i forordningen, både omfatter de gamle og de nye medlemsstater.
- 23 Dette er baggrunden for, at Republikken Polen — uden at anfægte fristen fastsat i artikel 230 EF for alle retsakter, der vedtages forud for en ny medlemsstats tiltrædelse — finder, at for så vidt som forordning nr. 1972/2003 blev vedtaget med hjemmel i tiltrædelsesakten, og at den blev rettet til Republikken Polen i dennes egenskab af medlemsstat, var denne berettiget til at indgive et søgsmål inden for en frist af to måneder, regnet fra sin tiltrædelse.
- 24 Republikken Polen har i den forbindelse påpeget, at dommene i sagerne Halyvourgiki og Helleniki Halyvourgia mod Kommissionen og Kommissionen mod Østrig, nævnt

ovenfor i præmis 20, i modsætning til forordning nr. 2003/1972 ikke vedrører retsakter vedtaget med hjemmel i en tiltrædelsesakt.

25 I øvrigt finder Republikken Polen, at eftersom forordning nr. 1972/2003 blev rettet til Den Europæiske Unions medlemsstater den 1. maj 2004, skulle den være offentliggjort på Den Europæiske Unions 20 officielle sprog i overensstemmelse med punkt 22, stk. 1, i bilag II til tiltrædelsesakten. Dermed blev processen for offentliggørelse af den nævnte forordning ikke afsluttet den 11. november 2003, men først den 1. maj 2004, som er den dato, på hvilken eller fra hvilken forordningen var offentliggjort på de 20 officielle sprog.

26 Denne opfattelse bekræftes ifølge Republikken Polen af retspraksis, hvorefter de forskellige sprogversioner af fællesskabstekster alle er autentiske, hvorfor fortolkningen af disse tekster først kan ske efter en sammenligning af de sproglige versioner (Domstolens dom af 5.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 18). Den 11. november 2003 var forordning nr. 1972/2003 nemlig ikke offentliggjort på polsk, og dermed kunne forordningen ikke fortolkes korrekt.

27 Republikken Polen har endvidere gjort gældende, at den 1. maj 2004 er udgangspunktet for beregningen af fristen for indgivelse af søgsmål for alle medlemsstater, og ikke kun de medlemsstater, der tiltrådte på denne dato, hvilket imødegår Kommissionens argumenter om, at der gælder forskellige datoer for udløb af fristen for indgivelse af søgsmål.

28 Republikken Polen har endvidere bemærket, at Kommissionens opfattelse indebærer en ringere domstolsbeskyttelse for de nye medlemsstater, der imidlertid er særligt berørt af forordning nr. 1972/2003. De nye medlemsstater skal kunne anfægte den omhandlede forordning i deres egenskab af medlemsstater, da forordningen er rettet til dem i deres egenskab af medlemsstater.

- 29 Republikken Polen har hævdet, at den ikke var i stand til at anlægge et søgsmål til prøvelse af forordning nr. 1972/2003 som en ikke-privilegeret part i henhold til artikel 230, stk. 4, EF før tiltrædelsen, eftersom den omhandlede forordning for det første udgør en almengyldig retsakt og ikke en individuel beslutning i den nævnte bestemmelses forstand, og for det andet berører den ikke Republikken Polen umiddelbart og individuelt, således som udtrykket er anvendt i Domstolens praksis vedrørende søgsmål anlagt af lokale myndigheder (Domstolens dom af 22.11.2001, sag C-452/98, *Nederlandse Antillen mod Rådet*, Sml. I, s. 8973, og af 10.2.2003, sag C-142/00 P, *Kommissionen mod Nederlandse Antillen*, Sml. I, s. 3483, præmis 69). Republikken Polen finder nemlig, at alene retsakter, der forhindrer de nævnte lokale myndigheder i at udøve deres beføjelser på en sådan måde, som disse myndigheder finder passende, kan anses for at berøre de pågældende myndigheder umiddelbart og individuelt (*Rettens dom af 15.6.1999, sag T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1871). Forordning nr. 1972/2003 begrænser imidlertid ikke Republikken Polens rettigheder i den henseende.
- 30 Republikken Polen har tillige gjort gældende, at artikel 241 EF ikke udgør en effektiv søgsmålsadgang med henblik på prøvelse af forordning nr. 1972/2003, eftersom den ikke udgør en selvstændig søgsmålsret og kun kan påberåbes under en verserende sag i forbindelse med sager, der anlægges på grundlag af en anden hjemmel. Endvidere er de omhandlede bestemmelser i forordning nr. 1972/2003 så præcise, at de ikke udgør hjemmel for vedtagelse af mere detaljerede gennemførelsesforanstaltninger, hvilket udelukker, at det kan gøres gældende, at foranstaltningerne er ulovlige i medfør af artikel 241 EF. I øvrigt kan en medlemsstat ikke efter udløbet af den i artikel 230 EF fastsatte frist anfægte lovligheden af en fællesskabsakt som begrundelse for ikke at have gennemført denne akt i forbindelse med en procedure med henblik på at fastslå, at den pågældende medlemsstat ikke har opfyldt sine forpligtelser. Kommissionens opfattelse indebærer derfor, at Polen fratages retten til at anlægge et søgsmål til prøvelse af forordning nr. 1972/2003.
- 31 Republikken Polen har i sin replik subsidiært anført, at det foreliggende søgsmål, der blev anlagt den 28. juni 2004, under alle omstændigheder skal antages til realitetsbehandling for så vidt angår de produkter, der blev tilføjet ved forordning nr. 735/2004, som blev offentliggjort i EU-Tidende den 21. april 2004, eftersom Republikken Polen har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af forordning nr. 1972/2003, som ændret ved forordning nr. 735/2004.

Retten bemærkninger

- 32 Ifølge artikel 230, stk. 5, EF skal søgsmål »indgives inden to måneder, efter at retsakten [...] er offentliggjort [...] eller, i mangel heraf, senest to måneder efter, at [sagsøgeren] har fået kendskab til den«. Det følger af selve ordlyden af bestemmelsen, at tidspunktet, hvor sagsøgeren har fået kendskab til en retsakt, som afgørende faktor for, hvornår fristen for at anlægge søgsmål begynder at løbe, er af underordnet betydning i forhold til det tidspunkt, hvor retsakten er blevet offentliggjort eller meddelt (Domstolens dom af 10.3.1998, sag C-122/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 973, præmis 35).
- 33 Det skal ligeledes fremhæves, at en streng overholdelse af fællesskabsbestemmelserne om procesfrister er i overensstemmelse med hensynet til retssikkerheden og nødvendigheden af at undgå enhver forskelsbehandling eller vilkårlighed i retsplejen (Domstolens kendelse af 5.2.1992, sag C-59/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 525, præmis 8, Domstolens dom af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555, præmis 40, samt Domstolens kendelse af 7.5.1998, sag C-239/97, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2655, præmis 7, og af 17.5.2002, sag C-406/01, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4561, præmis 20). En streng overholdelse af søgsmålsfristerne tilgodeser endvidere retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn (Domstolens dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 61). Endelig vedrører indsigelsen om, at en sag er anlagt for sent, en ufravigelig retsgrundsætning, som skal påses overholdt ex officio (Domstolens dom af 5.6.1980, sag 108/79, Belfiore mod Kommissionen, Sml. s. 1769, præmis 3).
- 34 I det foreliggende tilfælde blev forordning nr. 1972/2003 offentliggjort i EU-Tidende den 11. november 2003. Dermed skal udløbet af fristen for indgivelse af søgsmål beregnes fra denne dato.
- 35 Det følger af procesreglements artikel 101, stk. 1, litra a), at »såfremt en frist, der er udtrykt i dage, uger, måneder eller år, skal regnes fra det tidspunkt, hvor en begivenhed indtræffer, eller en handling foretages, medregnes den dag, hvor begivenheden indtræffer, eller handlingen foretages, ikke ved beregningen af fristen«. Det følger endvidere af procesreglementets artikel 102, stk. 1, at når fristen for anlæggelse af søgsmål til prøvelse af en institutions retsakter begynder at løbe fra tidspunktet for

offentliggørelsen af retsakten, regnes fristen i overensstemmelse med artikel 101, stk. 1, litra a), fra udløbet af fjortendedagen efter datoen for offentliggørelsen af retsakten i EU-Tidende. Heraf følger, at fristen på to måneder for at anlægge søgsmål i den foreliggende sag skal regnes fra den 25. november 2003 ved midnat.

36 I øvrigt bestemmer procesreglementets artikel 101, stk. 1, litra b), at en frist, der er udtrykt i måneder, udløber ved udgangen af den dag, der i fristens sidste måned er samme dag i måneden som den dag, hvor den begivenhed er indtruffet, eller den handling er foretaget, fra hvilken fristen regnes. I den foreliggende sag udløb fristen dermed den 25. januar 2004 ved midnat.

37 Under hensyntagen til afstandsfristen på ti dage, som skal lægges til søgsmålsfristen i henhold til procesreglementets artikel 102, stk. 2, udløb den samlede frist for indgivelse af søgsmål til prøvelse af forordning nr. 1972/2003 imidlertid den 4. februar 2004 ved midnat.

38 Republikken Polen har dog først anlagt det foreliggende søgsmål den 28. juni 2004. Det følger heraf, at søgsmålet er anlagt for sent hvad angår forordning nr. 1972/2003.

39 Republikken Polen har ikke fremført argumenter, der kan rejse tvivl om denne konklusion.

40 Hvad angår for det første Republikken Polens argument om, at offentliggørelsen af forordning nr. 1972/2003 var ufuldstændig, for så vidt som forordningen ikke var blevet offentliggjort på Den Europæiske Unions 20 officielle sprog, skal det bemærkes, at artikel 4 i Rådets forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 1952-1958, s. 59), som ændret, i

den affattelse, der var gældende den 11. november 2003, bestemmer, at »forordninger eller andre dokumenter, der er almengyldige, affattes på de 11 officielle sprog«.

- 41 Da det fremgår af tiltrædelsestraktatens artikel 1, at bestemmelserne i tiltrædelsesakten udgør en integreret del af nævnte traktat, træder disse bestemmelser i kraft samtidigt med tiltrædelsestraktaten. Dermed trådte de ændringer i ordningen på det sproglige område, som blev fastsat i tiltrædelsesaktens bilag II, punkt 22, stk. 1, og hvorved de nye medlemsstaters sprog blev optaget blandt institutionernes officielle arbejdsprog, først i kraft den 1. maj 2004.
- 42 Heraf følger, at Kommissionen ikke var forpligtet til at offentliggøre forordning nr. 1972/2003 på polsk den 11. november 2003, og at forordningen kunne fortolkes ud fra de sprogversioner, der var offentliggjort på dette tidspunkt.
- 43 Hvad for det andet angår argumentet om, at forordning nr. 1972/2003 træder i kraft med forbehold af tiltrædelsestraktatens ikrafttræden og da på datoen herfor, dvs. den 1. maj 2004, skal muligheden for at påberåbe sig en retsakt, hvilket forudsætter, at alle de krævede formaliteter i forbindelse med offentliggørelsen er overholdt, og betyder, at søgsmålsfristen begynder at løbe, holdes adskilt fra den pågældende retsakts ikrafttræden, der kan forsinkes (jf. i denne retning generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i forbindelse med dommen i sagen Polen mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 9, Sml. I, s. 8929, på s. 8962, punkt 23).
- 44 Artikel 230, stk. 5, EF fastsætter ikke en retsakts ikrafttræden som begyndelsestidspunkt for fristen for indgivelse af søgsmål. Selv om forordning nr. 1972/2003 adskiller sig fra den øvrige gældende fællesskabsret, som Republikken Polen hævder, hvad angår tidspunktet for gennemførelsen af forordningen og kredsen af adressater, hindrer disse forhold således ikke, at fristen for indgivelse af søgsmål begynder at løbe fra offentliggørelsen af den omhandlede forordning.

- 45 For det tredje må argumentet om, at forordning nr. 1972/2003 var rettet til alle medlemsstater, herunder Republikken Polen, således at denne skal kunne anfægte forordningen i sin egenskab af medlemsstat, også afvises.
- 46 For det første indeholder tiltrædelsesakten nemlig udtrykkeligt muligheden for, at fællesskabsinstitutionerne kan vedtage visse foranstaltninger mellem tidspunktet for undertegnelsen af tiltrædelsesakten og tidspunktet for de nye medlemsstaters tiltrædelse, uden af denne grund at fastsætte midlertidige undtagelser fra ordningen for kontrol med lovligheden af fællesskabsretsakter.
- 47 For det andet skal der mindes om, at fællesskabsbestemmelserne vedrørende procesfrister skal overholdes strengt (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.1.1987, sag 152/87, *Misset mod Rådet*, Sml. s. 223, præmis 11), og at disse frister kun kan fraviges, hvis der foreligger ganske særlige omstændigheder, omstændigheder, som ikke kunne forudses, eller force majeure (Domstolens kendelse af 9.2.2004, sag C-369/03 P, *Forum des migrants mod Kommissionen*, Sml. I, s. 1981, præmis 16). Imidlertid har Republikken Polen ikke forklaret, hvorfor der i denne sag er tale om sådanne ganske særlige omstændigheder for Republikken Polen, der kræver en fravigelse fra princippet om en streng overholdelse af procesfristerne med en deraf følgende begrænsning af retssikkerhedsprincippet.
- 48 For det tredje skal det for det tilfælde, at Republikken Polens argument skal forstås således, at denne medlemsstat mente, at den måtte afvente opnåelsen af egenskab af medlemsstat for at kunne anlægge søgsmål, understreges, at den i artikel 230 EF fastsatte frist for indgivelse af søgsmål er almen gyldig. Den forudsatte ikke, at Republikken Polen havde egenskab af medlemsstat. Fristen for indgivelse af søgsmål finder under alle omstændigheder anvendelse på Republikken Polen i dennes egenskab af juridisk person.
- 49 Endelig skal det hvad angår argumentet om retten til en effektiv domstolsbeskyttelse uden videre bemærkes, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse på ingen måde er påvirket af en streng overholdelse af fællesskabsbestemmelserne vedrørende proces-

frister, hvilket navnlig er i overensstemmelse med hensynet til retssikkerheden (kendelse i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 20).

50 Selv om betingelserne for at anlægge en sag ved Fællesskabets retsinstanser skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, forholder det sig ikke desto mindre således, at en sådan fortolkning ikke kan føre til, at der ses bort fra en betingelse, som er udtrykkeligt fastsat i traktaten, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Fællesskabets retsinstanser er tillagt ved traktaten (Domstolens dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 44; jf. ligeledes analogt Domstolens kendelse af 28.3.2003, sag C-75/02 P, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2903, præmis 34).

51 Selv om det er rigtigt, at Fællesskabets retsinstanser gennem en fortolkning af artikel 230, stk. 2 og 4, EF har anerkendt kompetence til at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af de retsakter, der er omhandlet i artikel 230, stk. 1, EF for personer, der stod uden ethvert retsmiddel til anfægtelse af de nævnte retsakter (jf. i denne retning Domstolens dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts, Sml. s. 1339, præmis 23, af 7.7.1992, sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4193, og af 16.7.1992, sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4593), er det ikke desto mindre sådan, at den omstændighed, at fristen for indgivelse af søgsmål begynder at løbe fra offentliggørelsen af forordning nr. 1972/2003, ikke hindrede Republikken Polen i at anlægge sag ved Retten ned henblik på prøvelse af forordningens lovlighed. I modsætning til sin egen opfattelse kunne Republikken Polen anlægge sag til prøvelse af denne retsakt i medfør af artikel 230, stk. 4, EF.

52 Selv om tredjestater, herunder de nye medlemslande før deres tiltrædelse, ikke har samme status i retstvister, som medlemsstaterne gives i fællesskabsreglerne, har de nemlig de muligheder for at optræde som part i retssager, som juridiske personer tillægges i disse regler (jf. i denne retning generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse i forbindelse med dommen i sagen Polen mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 43, punkt 40).

53 Denne fortolkning bekræftes af retspraksis vedrørende subnationale organers ret til at anlægge annullationssøgsmål, hvorefter formålet med artikel 230, stk. 4, EF er at give enhver fysisk eller juridisk person, som berøres umiddelbart og individuelt af

fællesskabsinstitutionernes retsakter, en passende domstolsbeskyttelse. Spørgsmålet om, hvorvidt en person har søgsmålskompetence, må derfor alene afgøres ud fra dette formål, og alle, som opfylder de objektive betingelser, dvs. har den nødvendige status som juridisk person og berøres umiddelbart og individuelt af den anfægtede retsakt, må kunne anlægge annulationssøgsmål. Dette må også gælde, såfremt sagsøgeren er en offentlig myndighed, der opfylder disse kriterier (dommen i sagen Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nævnt ovenfor i præmis 29, præmis 41, jf. ligeledes generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i forbindelse med dommen i sagen Polen mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 43, punkt 41), og det tilsvarende gjorde sig gældende for de nye medlemsstater før deres tiltrædelse til Den Europæiske Union.

- 54 I det foreliggende tilfælde udgør forordning nr. 1972/2003 ganske vist en retsakt, der finder generel anvendelse, og ikke en beslutning som omhandlet i artikel 249 EF. Den omstændighed, at en retsakt finder generel anvendelse, udelukker dog ikke, at visse fysiske eller juridiske personer kan være umiddelbart og individuelt berørt heraf (Domstolens dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19, og dommen i sagen Nederlandse Antillen mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 29, præmis 55).
- 55 Det følger af fast retspraksis, at en retsakt, der finder generel anvendelse, såsom en forordning, alene berører fysiske og juridiske personer individuelt, i det omfang de pågældende rammes på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som en adressat for en beslutning som omhandlet i artikel 249 EF (Domstolens dom af 22.11.2001, sag C-451/98, Antillean Rice Mills, Sml. I, s. 8949, præmis 49, dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 50, præmis 36, og dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandse Antillen, nævnt ovenfor i præmis 29, præmis 65).
- 56 Det skal i den forbindelse understreges, at et subnationalt organ er umiddelbart og individuelt berørt af en fællesskabsakt, når organet afskæres fra at udøve sine selvstændige beføjelser på den måde, det ønsker (jf. i denne retning Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaams Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 29, og dommen i sagen Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 29, præmis 31).

57 Dette gælder ligeledes for de nye medlemsstater før deres tiltrædelse til Den Europæiske Union, hvad angår fællesskabsakter, der er vedtaget efter deres undertegnelse af tiltrædelsestraktaten.

58 Det må herefter konstateres, at bestemmelserne i forordning nr. 1972/2003 pålægger Republikken Polen forskellige pligter, der således direkte påvirker Republikken Polens udøvelse af sine selvstændige beføjelser.

59 Republikken Polen er nemlig navnlig i henhold til artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 forpligtet til straks den 1. maj 2004 at udarbejde en fortegnelse over de lagre af visse landbrugsprodukter, der er til rådighed, og til at opkræve afgifter af indehavere af overskudslagre af produkter i fri omsætning med et beløb svarende til den erga omnes-importafgift, der gælder den 1. maj 2004.

60 Endvidere pålægger artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 Republikken Polen at opkræve en afgift for de i forordningens artikel 4, stk. 5, ottende led, anførte produkter, der før den 1. maj 2004 er i fri omsætning på dens område, og som pr. 1. maj 2004 i det udvidede EF er i midlertidig oplagring eller underlagt en af de toldordninger eller -procedurer, som er omhandlet i artikel 4, stk. 15, litra b), og artikel 16, litra b)-g), i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 (EFT 1996 L 97, s. 38) om indførelse af en EF-toldkodeks, eller som er under transport efter at have været underkastet eksportformaliteter, med et beløb svarende til den erga omnes-importafgift, der gælder på datoen for overgang til fri omsætning.

61 Følgelig må det konstateres, at Republikken Polen — før denne stat opnåede egenskab af medlemsstat — var umiddelbart og individuelt berørt af forordning nr. 1972/2003, og at denne stat kunne anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den nævnte forordning i medfør af artikel 230, stk. 4, EF.

- 62 Det følger af det ovenstående, at den strenge overholdelse af fristerne for indgivelse af søgsmål regnet fra tidspunktet for offentliggørelsen af forordning nr. 1972/2003, i den foreliggende sag ikke hindrede Republikken Polen i at gøre sine rettigheder gældende og sikre en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 63 Det må herefter fastslås, at det foreliggende søgsmål er indgivet for sent for så vidt angår forordning nr. 1972/2003, og det skal derfor afvises.
- 64 Dermed skal Republikkens Polens subsidiære argument, hvorefter det foreliggende søgsmål, der blev anlagt den 28. juni 2004, under alle omstændigheder skal antages til realitetsbedømmelse for så vidt angår de produkter, der blev tilføjet ved forordning nr. 735/2004, der blev offentliggjort i EU-Tidende den 21. april 2004, behandles.
- 65 Der skal med det samme mindes om, at forordning nr. 735/2004 i Republikken Polens tilfælde bl.a. tilføjede syv produkter til listen med produkter, der er omfattet af de foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 1972/2003, som ikke tidligere havde været genstand for lignende foranstaltninger (jf. ovenfor i præmis 6).
- 66 Den foreliggende sag blev anlagt af Republikken Polen til prøvelse af forordning nr. 1972/2003, som ændret, bl.a. ved forordning nr. 735/2004. Heraf følger, at Republikken Polen på tidspunktet for indleveringen af stævningen anfægtede, at de syv produkter, der blev tilføjet ved forordning nr. 735/2004, blev undergivet de samme foranstaltninger, som oprindeligt blev indført for andre produkter ved forordning nr. 1972/2003.
- 67 Der er dermed grundlag for at forkaste Kommissionens opfattelse, hvorefter Republikken Polen ved alene at påberåbe sig sit subsidiære anbringende i replikken

har fremført et nyt anbringende under sagens behandling, hvilket ikke er tilladt i henhold til artikel 48, stk. 2, i procesreglementet.

68 Selv om det proceduremæssige argument, som netop er blevet forkastet, er det eneste argument, Kommissionen har påberåbt sig som indsigelse mod realitetspåkendelsen af søgsmålet hvad angår den omstændighed, at de produkter, der blev tilføjet ved forordning nr. 735/2004, blev undergivet de nævnte foranstaltninger, skal spørgsmålet om realitetsbehandling også behandles i materiel henseende, for så vidt som en indsigelse om, at en sag er anlagt for sent, vedrører en ufravigelig retsgrundsætning, der skal påses overholdt ex officio, som det blev understreget ovenfor i præmis 33.

69 Eftersom Republikken Polen ikke som sådan har anfægtet de syv produkter, der for denne stats vedkommende blev tilføjet listen over produkter, der skal undergives de i forordning nr. 1972/2003 fastsatte foranstaltninger, men derimod lovligheden af disse foranstaltninger, skal det undersøges, om det foreliggende søgsmål skal afvises hvad angår de produkter, der blev tilføjet ved forordning nr. 735/2004, under henvisning til, at Republikken Polen med dette anbringende i realiteten ikke rejser tvivl om lovligheden af de ændringer, der blev gennemført ved den nævnte forordning, men derimod om lovligheden af de foranstaltninger, der oprindeligt blev indført ved forordning nr. 1972/2003 for andre produkter, hvorved der foreligger en omgåelse af søgsmålsfristen vedrørende sidstnævnte forordning.

70 I den forbindelse skal det bemærkes, at selv om den endelige karakter af en retsakt, der ikke er blevet anfægtet inden for fristerne, ikke kun vedrører selve retsakten, men også enhver efterfølgende retsakt, der blot har en bekræftende karakter, idet denne konsekvens er begrundet i nødvendigheden af stabilitet i retsforholdene og gælder for individuelle retsakter såvel som for dem, der har almengyldig karakter, såsom en forordning, opstår der, når en bestemmelse i en forordning ændres, på ny adgang til at anlægge søgsmål, ikke blot til prøvelse af denne ene bestemmelse, men også af alle dem, som indgår i en sammenhæng med denne, uanset om de ikke selv er blevet ændret (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.10.2007, sag C-299/05, Kommissionen og Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 8695, præmis 29 og 30).

71 En fællesskabsakt, i medfør af hvilken produkter tilføjes en liste, kan kun udgøre en helhed med bestemmelserne i en anden fællesskabsakt, som fastlægger de foran-

staltninger, som produkterne på denne liste er undergivet, for i modsat fald ville den retsakt, ifølge hvilken produkterne tilføjes listen, miste sin retsvirkning.

72 Det skal i øvrigt understreges, at en person, der har beføjelse til at anlægge et søgsmål til prøvelse af en fællesskabsakt, ifølge hvilken produkterne på en liste er undergivet visse foranstaltninger, og som afstår fra at anlægge søgsmål inden for de fastsatte frister, ikke af den grund er forhindret i under et søgsmål om prøvelse af en anden retsakt, ifølge hvilken der tilføjes produkter til den omhandlede liste, at gøre gældende, at de foranstaltninger, som disse tilføjede produkter herefter bliver undergivet, er ulovlige. Sådanne foranstaltninger udgør nemlig nye foranstaltninger for de produkter, der tilføjes denne liste ved den senest vedtagne retsakt. Den senest vedtagne retsakt kan således ikke anses for en retsakt, der blot har en bekræftende karakter.

73 Det må således fastslås, at det foreliggende søgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det kan fortolkes som omhandlende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, i det omfang denne forordning i Republikken Polens tilfælde undergiver yderligere syv produkter de samme foranstaltninger som de foranstaltninger, der oprindeligt blev indført ved forordning nr. 1972/2003 for andre produkter (herefter »de omtvistede foranstaltninger«), og som Republikken Polen anser for ulovlige for så vidt angår disse yderligere syv produkter. Republikken Polens anbringender og argumenter imod de bestridte bestemmelser i forordning nr. 1972/2003 skal fortolkes på denne måde.

Om realiteten

74 Det foreliggende søgsmål kan nærmere bestemt opdeles i fire dele.

75 Republikken Polen har i forbindelse med den første del påberåbt sig fem anbringender til støtte for sin påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning i Republikken Polens tilfælde undergiver yderligere syv produkter de

foranstaltninger, der fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, og som Republikken Polen finder er ulovlige hvad angår de omhandlede produkter. Det første anbringende omhandler en tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser. Det andet anbringende omhandler Kommissionens manglende kompetence til at vedtage de nævnte foranstaltninger og en tilsidesættelse af tiltrædelsesaktens artikel 22 og 41. Det tredje anbringende omhandler en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det fjerde anbringende omhandler manglende eller utilstrækkelig begrundelse. Endelig omhandler det femte anbringende en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

76 Republikken Polen har i forbindelse med den anden del påberåbt sig to anbringender til støtte for sin påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning i Republikken Polens tilfælde undergiver yderligere syv produkter de foranstaltninger, der fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, og som Republikken Polen finder er ulovlige hvad angår de omhandlede produkter. De første anbringende omhandler en tilsidesættelse af tiltrædelsesaktens artikel 41 og af proportionalitetsprincippet. Det andet anbringende omhandler en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

77 Republikken Polen har i forbindelse med den tredje del påberåbt sig et enkelt anbringende til støtte for sin påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning i Republikken Polens tilfælde tilføjer syv produkter til listen over produkter i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003, som Republikken Polen finder er ændret i strid med tiltrædelsesaktens artikel 41 og med proportionalitetsprincippet.

78 Endelig har Republikken Polen i forbindelse med den fjerde del påberåbt sig et enkelt anbringende til støtte for sin påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning i Republikken Polens tilfælde undergiver yderligere syv produkter de omtvistede foranstaltninger som helhed, som Republikken Polen finder er ulovlige hvad angår de omhandlede produkter. Dette eneste anbringende omhandler magtfordrejning.

79 Først skal Republikken Polens anbringender i forbindelse med søgsmålets anden del behandles, og dernæst behandles de anbringender, som Republikken Polen har påberåbt sig i forbindelse med søgsmålets tredje, første og fjerde del.

Om søgsmålets anden del vedrørende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning i Republikken Polens tilfælde undergiver yderligere syv produkter de foranstaltninger, der fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003

80 Det følger af første betragtning til forordning nr. 1972/2003, at der bør vedtages overgangsforanstaltninger for at forebygge omlægning af samhandelen i forbindelse med de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter som følge af de ti nye medlemsstaters tiltrædelse af EU pr. 1. maj 2004. Det angives endvidere i tredje betragtning til forordningen, at disse omlægninger ofte omfatter produkter, der kunstigt flyttes med henblik på udvidelsen og ikke indgår i den pågældende stats normale lagre, men at overskudslagre også kan stamme fra national produktion. Det præciseres endelig, at det derfor bør fastsættes, at overskudslagre i de nye medlemsstater skal beskattes.

81 Artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 indfører denne beskatning. Det følger således af en samlet læsning af artikel 4, stk. 1 og 2, at uanset kapitel 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten opkræver de nye medlemsstater afgifter af indehavere af overskudslagre pr. 1. maj 2004 af produkter i fri omsætning, såfremt der ikke anvendes strengere bestemmelser på nationalt plan. Disse lagre består bl.a. af produkter, der indføres til de nye medlemsstater, samt af produkter, der har oprindelse i de nye medlemsstater, og er større end indehavernes normale lagre under hensyntagen særligt til de gennemsnitlige lagre i årene før tiltrædelsen.

82 Det skal endvidere bemærkes, at kapitel 4 i bilag IV, til tiltrædelsesakten vedrørende landbruget bestemmer følgende:

»1. De offentlige lagre, der på tiltrædelsesdatoen findes i de nye medlemsstater som følge af deres markedsstøttepolitik, overtages af Fællesskabet til den værdi, der følger af anvendelsen af artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 1833/78 om almindelige regler for finansiering af interventioner gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen [...] Lagrene overtages kun, hvis der i Fællesskabet findes offentlig intervention i forbindelse med det berørte produkt, og hvis disse lagre opfylder de relevante EU-interventionskrav.

2. Ethvert lager (såvel privat som offentligt), der er i fri omsætning på de nye medlemsstaters område på tiltrædelsesdatoen, og som overstiger, hvad der må anses for at være et normalt overført lager, skal afvikles for de nye medlemsstaters regning.

Begrebet »normalt overført lager« defineres for hvert produkt på grundlag af de specifikke kriterier og målsætninger, der gælder for hver fælles markedsordning.

3. De i punkt 1 [ovenfor] nævnte lagre fratrækkes den mængde, der overstiger de normalt overførte lagre.

[...]«

- 83 Heraf følger, at de nye medlemsstater i medfør af disse bestemmelser er underlagt en forpligtelse til for egen regning at afvikle de overskudslagre af visse landbrugsprodukter, der findes på deres områder, og til at opkræve afgifter for de nævnte lagre.
- 84 Endelig bestemmer artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, at beløbet for den i stk. 1 omhandlede afgift (herefter »den omtvistede afgift«) bestemmes ud fra den erga omnes-importafgift, der gælder den 1. maj 2004, og at provenuet af disse afgifter krediteres den nye medlemsstats nationale budget.

Om det første anbringende omhandlende en tilsidesættelse af tiltrædelsesaktens artikel 41 og af proportionalitetsprincippet

— Parternes argumenter

- 85 Republikken Polen medgiver, at Kommissionen ved udøvelsen af sine beføjelser på området for den fælles landbrugspolitik kan være nødt til at anlægge et vidtgående skøn, således at en foranstaltning på dette område kun kan kendes ulovlig, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger. Imidlertid har Republikken Polen mindet om, at fællesskabsinstitutionernes virksomhed i medfør af proportionalitetsprincippet ikke må gå videre end nødvendigt for at nå det fastsatte mål, og at der skal anvendes det mindst restriktive middel, der er egnet til at opnå målet.
- 86 Republikken Polen gør i den forbindelse gældende, at de afgifter, der i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003 skal betales af indehavere af overskudslagre af de omhandlede produkter, er lig med de erga omnes-importafgifter, der gjaldt på dette tidspunkt, dvs. afgifter på et niveau, der overstiger forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de polske importafgifter, der var gældende den 30. april 2004.

Dette er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det tilsigtede mål, der ifølge tredje betragtning til forordning nr. 1972/2003 består i at imødegå spekulation.

- 87 Realiteten i dette mål bekræftes af den omstændighed, at de overgangsforanstaltninger, der iværksættes med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, skal imødegå ubegrundede fordele forbundet med forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de nye medlemsstaters importafgifter. Dermed er denne artikel også tilsidesat.
- 88 Republikken Polen har medgivet, at den omstændighed, at der før den 30. april 2004 var nationale importafgifter på visse landsbrugsprodukter i de nye medlemslande, der var lavere end Fællesskabets afgifter, kunne tilskynde de erhvervsdrivende til at importere disse produkter til de nye medlemslande med det formål at afsætte produkterne på fællesmarkedet efter deres tiltrædelse. Republikken Polen har endvidere medgivet, at Kommissionen kan vedtage foranstaltninger, der har til formål at imødegå eller udligne virkningerne af etableringen af lagre af landbrugsprodukter. Imidlertid er den eneste passende og proportionale foranstaltning for at imødegå denne risiko at indføre en afgift, hvis beløb fastsættes til en afgift, der svarer til forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de nye medlemsstaters importafgifter den 30. april 2004.
- 89 Ifølge Republikken Polen støttes denne opfattelse af retspraksis. Republikken Polen har i den forbindelse påberåbt sig Domstolens dom af 15. januar 2002, Weidacher (sag C-179/00, Sml. I, s. 501), der vedrører lovligheden af artikel 4, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 3108/94 af 19. december 1994 om overgangsforanstaltninger for samhandelen med landbrugsprodukter som følge af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse (EFT L 328, s. 42). Denne bestemmelse fastsætter afgiftsbeløbet, der kan sammenlignes med beløbet i den foreliggende sag, til forskellen mellem den toldafgift, der var gældende i Fællesskabet den 31. december 1994, og den toldafgift, der var gældende i de nye medlemsstater den samme dato. Republikken Polen har understreget, at Domstolen i den sammenhæng udtalte, at Kommissionen gennem en særlig afgift på overskudslagre netop ville lette de nye medlemsstaters overgang til den fælles markedsordning, da afgiften havde til formål dels at forebygge, at der blev etableret lagre i spekulationsøjemed, dels at udligne de økonomiske fordele, som de erhvervsdrivende, der faktisk havde etableret overskudslagre til lave priser, ellers ville have opnået (dommens præmis 22).

- 90 Domstolens afgørelse bekræftede den opfattelse, som generaladvokat Mischo gav udtryk for i sit forslag til afgørelse i forbindelse med Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89 (Sml. I, s. 505, s. 524), om, at den omhandlede afgift ikke var i strid med proportionalitetsprincippet, eftersom den alene indebar, at en ubegrundet fordel blev fjernet, uden at indehaveren af lageret blev straffet (punkt 58 i forslaget til afgørelse).
- 91 I det foreliggende tilfælde blev den omtvistede afgift ikke indført for at modvirke »produktion i spekulationsøjemed«. For det første er tanken om spekulation uadskilleligt forbundet med handel og ikke produktion, og især ikke landbrugsproduktion, der har en lang cyklus og afhænger af en række objektive faktorer. Desuden kan enhver eventuel produktion i spekulationsøjemed på grund af landbrugsprodukters lange produktionscyklus kun have fundet sted i produktionssæsonen 2003 eller de forudgående år. Selv om det antages, at der findes en produktion i spekulationsøjemed, og at den har fundet sted i perioden mellem den 11. november 2003 og den 1. maj 2004, ville det være tilstrækkeligt at pålægge udligningsafgifter for at nå de forfulgte mål.
- 92 Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.

— Rettens bemærkninger

- 93 Republikken Polen har med dette anbringende nærmere bestemt gjort to argumenter gældende. Republikken Polen har for det første anført, at de afgifter, der i medfør af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003 skal betales af indehavere af overskudslagre af de omhandlede produkter, der var i fri omsætning pr. 1. maj 2004, overstiger forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de polske importafgifter, der var gældende den 30. april 2004, hvilket er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det tilsigtede mål, der består i at imødegå spekulation. Kommissionen har som følge heraf tilsidesat proportionalitetsprincippet.

94 For det andet har Republikken Polen gjort gældende, at de overgangsforanstaltninger, der er vedtaget med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, alene har til formål at imødegå ubegrundede fordele forbundet med forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de nye medlemsstaters importafgifter, hvorfor denne bestemmelse ligeledes er tilsidesat.

95 Republikken Polens første anbringende skal først undersøges.

96 Der mindes i den forbindelse om, at forordning nr. 1972/2003 blev vedtaget med hjemmel særligt i tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, og tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1.

97 Tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, bestemmer:

»Uanset stk. 2 kan Unionens institutioner inden tiltrædelsen vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet i [artikel 41] i tiltrædelsesakten [og] bilag III-XIV til denne akt. Disse foranstaltninger træder i kraft med forbehold af denne [tiltrædelsestraktatens] ikrafttræden og da på datoen herfor.«

98 Tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, bestemmer:

»Hvis der er behov for overgangsforanstaltninger for at lette overgangen fra den nuværende ordning i den nye medlemsstat til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører på de vilkår, der findes i [tiltrædelsesakten], bør Kommissionen vedtage sådanne foranstaltninger efter proceduren i artikel 42, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT

L 178 [...], s. 1), eller eventuelt i de tilsvarende artikler i andre forordninger om de fælles markedsordninger for landbrug eller den relevante udvalgsprocedure som fastsat i gældende lovgivning. De i denne artikel omhandlede overgangsforanstaltninger kan træffes i en periode på tre år efter tiltrædelsesdatoen, og de må ikke anvendes ud over denne periode [...]

- 99 Opmærksomheden henledes på, at ordlyden i tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, er meget lig ordlyden i artikel 149, stk. 1, i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21), som ændret. Efter udvidelsen af den Europæiske Union i 1995 tog Domstolen stilling til spørgsmålet, om en afgift på overskudslagre af visse landbrugsprodukter, der fandtes i de nye medlemsstater, kunne anses for en foranstaltning for at lette overgangen fra den nuværende ordning i den nye medlemsstat til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfør af den nævnte artikel 149, stk. 1. Domstolen fandt, at den omhandlede afgift lettede en sådan overgang, da afgiften havde til formål dels at forebygge, at der etableredes lagre i spekulationsøjemed, dels at udligne de økonomiske fordele, som de erhvervsdrivende, der faktisk havde etableret overskudslagre til lave priser, ellers ville have opnået (Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89, præmis 22).
- 100 Domstolen understregede desuden, at afgiften på overskudslagre i den nævnte sag kunne gøre de nye medlemsstaters forpligtelse i medfør af artikel 145, stk. 2, i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, som ændret, til at afvikle sådanne lagre for egen regning mindre byrdefuld (Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89, præmis 23). Ordlyden af denne bestemmelse er meget lig ordlyden i kapitel, 4, punkt 2, i tiltrædelsesaktens bilag IV.
- 101 Heraf følger analogt dels, at både hensynet til at imødegå etableringen af lagre i spekulationsøjemed og udligningen af økonomiske fordele for de erhvervsdrivende, der

har etableret overskudslagre til lave priser, kan begrunde, at Kommissionen vedtager en foranstaltning i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, dels at indførelsen af en afgift på overskudslagre kan anses for at lette de nye medlemsstaters overgang til den fælles markedsordning, for så vidt som den gør de nye medlemsstaters forpligtelse i medfør af kapitel 4, punkt 2, i tiltrædelsesaktens bilag IV til at afvikle sådanne lagre for egen regning mindre byrdefuld.

- 102 Det må følgelig fastslås, at tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, giver Kommissionen mulighed for at pålægge de nye medlemsstater at opkræve afgifter af de overskudslagre af de omhandlede produkter, der befinder sig på deres område.
- 103 Det skal på dette sted præciseres, at Republikken Polens argument om, at den omtvistede afgift er i strid med den ovennævnte bestemmelse under henvisning til, at bestemmelsen udelukkende gør det muligt at imødegå fordele, der er forbundet med forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de nye medlemsstaters importafgifter, udgør en anfægtelse af beløbet for den omtvistede afgift og ikke indførelsen af afgiften i sig selv. Denne udlægning bekræftes af den omstændighed, at Republikken Polen alene har anfægtet lovligheden af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, der omhandler beløbet for afgiften, og ikke forordningens artikel 4, stk. 1 og 2, der vedrører henholdsvis selve indførelsen af den omtvistede afgift og metoden til beregning af overskudslagrene. Imidlertid er Republikken Polens argument fortolket på denne måde ikke et selvstændigt argument, og det skal anses for omfattet af Republikken Polens første argument, hvorefter den anfægtede afgift ikke er proportional.
- 104 Hvad angår dette anbringende erindres der om, at proportionalitetsprincippet ifølge fast retspraksis hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Med henblik på at fastlægge, om en fællesskabsretlig bestemmelse overholder proportionalitetsprincippet, skal det efterprøves, om de foranstaltninger, som den iværksætter, er egnede til at nå det tilsigtede mål, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (Domstolens dom af 18.3.1987, sag 56/58, Société pour l'exportation des sucres, Sml. s. 1423, præmis 28, og af 30.6.1987, sag 47/86, Roquette Frères, Sml. s. 2889, præmis 19).

- 105 I henhold til dette princip er lovligheden af de foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende pålægges økonomiske byrder, betinget af, at foranstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der følges med de pågældende bestemmelser; såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (Domstolens dom af 26.6.1990, sag C-8/89, Zardi, Sml. I, s. 2515, præmis 10).
- 106 Det skal imidlertid præciseres, at Kommissionen ved udøvelsen af de beføjelser, som den på landbrugspolitikens område af Rådet og tiltrædelsesaktens forfattere er blevet tillagt til gennemførelse af de fastlagte bestemmelser, kan være nødt til at anvende et vidtgående skøn, således at en foranstaltning på dette område kun kan kendes ulovlig, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger (jf. Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Det skal indledningsvis bemærkes, at Republikken Polen selv har medgivet, at Kommissionen kan vedtage foranstaltninger med henblik på at imødegå etableringen af overskudslagre af landbrugsprodukter. Republikken Polen har imidlertid gjort gældende, at sådanne foranstaltninger i medfør af proportionalitetsprincippet skal være uundværlige for at imødegå spekulation forbundet med udvidelsen af Den Europæiske Union pr. 1. maj 2004, og det er Republikken Polens opfattelse, at det derfor er tilstrækkeligt at indføre en afgift, hvis beløb fastsættes til forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de polske importafgifter.
- 108 Republikken Polen har påberåbt sig Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89, til støtte for denne opfattelse. Denne dom tiltrådte generaladvokat Mischos opfattelse i forslaget til afgørelse, der blev fremsat i forbindelse med den nævnte dom, nævnt ovenfor i præmis 90, hvorefter den omhandlede afgift ikke var i strid med proportionalitetsprincippet, eftersom den alene indebar, at en ubegrundet fordel blev fjernet, uden at indehaveren af lageret blev straffet (punkt 58).

- 109 Det skal understreges, at beløbet for den afgift, der gav anledning til Weidacherdommen, nævnt ovenfor i præmis 89, til forskel fra den omtvistede afgift svarede til forskellen mellem Fællesskabets toldafgifter og de toldafgifter, der på det tidspunkt var gældende i de nye medlemsstater. Dette er baggrunden for, at generaladvokat Mischo begrænsede sig til at udtale, at den pågældende afgift havde til formål at fjerne enhver interesse for de erhvervsdrivende i de nævnte medlemsstater i at spekulere i udvidelsen af Den Europæiske Union i 1995 ved før dette tidspunkt at købe landbrugsprodukter, der var undergivet en lavere importafgift end Fællesskabets importafgift, for derefter at sælge produkterne internt i det udvidede Fællesskab.
- 110 Det ovenstående foregriber imidlertid ikke spørgsmålet, om et større afgiftsbeløb også kan anses for proportionalt i forhold til de forfulgte mål.
- 111 Det bemærke i den forbindelse, at i modsætning til det, som Republikken Polen har gjort gældende, består det formål, som Kommissionen angiver at følge med den omtvistede afgift, ikke udelukkende i at forhindre, at der etableres lagre af de omhandlede produkter i spekulationsøjemed, men derimod ganske enkelt i at forhindre, at der etableres overskudslagre, dvs. lagre, som ikke indgår i de sædvanlige reserver i de nye medlemsstater. Dette fremgår klart af tredje betragtning til forordning nr. 1972/2003. Det fremgår nemlig af denne betragtning, at selv om handelsomlægninger, der vil kunne forstyrre markedsordningerne, ofte omfatter produkter, der kunstigt flyttes med henblik på udvidelsen og ikke indgår i den pågældende stats normale lagre, kan de overskudslagre, som foranstaltningerne i forordning nr. 1972/2003 angiveligt skal bekæmpe, også stamme fra national produktion.
- 112 Det bemærkes endvidere, at Kommissionens tilgang er i overensstemmelse med den forestilling, som ophavsmændene til tiltrædelsesakten har, om at overskudslagrene skal afvikles for de nye medlemsstaters regning. Det fremgår nemlig klart af tiltrædelsesaktens bilag IV, kapitel 4, punkt 1 og 2, at forekomsten af overskudslagre, der hidrører fra den indenlandske produktion i de nye medlemsstater, udgør en forstyrrende faktor for de fælles markedsordninger inden for landbruget. Ophavsmændene til tiltrædelsesakten har ikke begrænset den ovennævnte forpligtelse til kun at omfatte lagre, der stammer fra handel.

- 113 Det skal i lyset af det ovenstående undersøges, om Republikken Polen har kunnet godtgøre, at den omstændighed, at beløbet for den omtvistede afgifts bestemmes ud fra den erga omnes-importafgift, der gælder den 1. maj 2004, går åbenbart videre end, hvad der er nødvendigt med henblik på at undgå etableringen af overskudslagre, uanset hvorfra disse lagre stammer.
- 114 Republikken Polen har i den forbindelse for det første gjort gældende, at en afgift, hvis størrelse bestemmes ud fra en afgift, der svarer til forskellen mellem de polske importafgifter og Fællesskabets importafgifter, gældende den 30. april 2004, er tilstrækkelig til at undgå risikoen for, at der etableres overskudslagre. Selv om en sådan afgift kan tjene til at forhindre, at der etableres overskudslagre som følge af import, er det imidlertid langt fra åbenbart, at den ligeledes er tilstrækkelig til at forhindre, at der etableres overskudslagre som følge af national produktion.
- 115 Hvis de omhandlede produkter således før den 1. maj 2004 var undergivet en polsk importafgift, der var lig med eller højere end Fællesskabets importafgift, eller såfremt forskellen mellem prisen på produkterne i Polen og prisen på produkterne i Fællesskabet var af en sådan karakter, at en afgift, der svarer til forskellen mellem Fællesskabets toldafgifter og de polske toldafgifter, ikke kunne kompensere for denne prisforskel, ville fastsættelsen af beløbet for den omtvistede afgift ud fra en afgift, der svarer til denne forskel, ikke have en afskrækkende virkning i forhold til etableringen af overskudslagre, som følge af den nationale produktion, således som Republikken Polen selv har medgivet under retsmødet. Sådanne lagre kunne være etableret af de erhvervsdrivende med hjemsted i de nye medlemsstater med henblik på udvidelsen af Den Europæiske Union pr. 1. maj 2004, navnlig hvis priserne på de omhandlede produkter før denne dato var højere i Fællesskabet end i Polen, eller hvis produktionen af disse produkter i Fællesskabet var undergivet begrænsninger, indført inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, med henblik på at fastsætte en bestemt samlet produktion.
- 116 Disse overskudslagre, der hidrører fra den nationale produktion, som ikke er undergivet en beskatning, vil kunne skabe forstyrrelser på det fælles marked fra den 1. maj 2004. Desuden er Republikken Polen forpligtet til at afvikle de omhandlede lagre i medfør af [punkt] 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten, og dermed ville de polske erhvervsdrivende ikke nødvendigvis befinde sig i en mere fordelagtig situation uden den omtvistede afgift

på overskudslagrene af de omhandlede produkter, mens Republikken Polen ville miste indtægterne fra den nævnte afgift og være forpligtet til at afvikle overskudslagrene.

- 117 For det andet har Republikken Polen hvad angår de omhandlede produkter gjort gældende, at det ikke er muligt at etablere overskudslagrene gennem den nationale produktion, da produktionscyklusen er lang, og det ville ikke være muligt at producere mere i de seks måneder fra vedtagelsen af forordning nr. 735/2004 til tidspunktet for tiltrædelsen, med henblik på at etablere overskudslagre.
- 118 Uden at det er nødvendigt at tage stilling til rimeligheden af denne påstand, skal det bemærkes, at Republikken Polen ikke har godtgjort, at overskudslagrene ikke kunne være etableret før vedtagelsen af forordning nr. 735/2004. Hvad angår de landbrugsprodukter, for hvilke priserne er lavere i de nye medlemsstater end i Fællesskabet, har de erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i de nye medlemsstater, en åbenlys interesse i fra det tidspunkt, hvor de finder det sandsynligt, at udvidelsen vil finde sted pr. 1. maj 2004, hvilket allerede kan være i løbet af produktionsåret forud for udvidelsen, eller endog tidligere, at begrænse salget i deres hjemlande med henblik på at etablere reserver, som de efterfølgende kan sende ud på det udvidede fællesmarked.
- 119 De ovenfor nævnte erhvervsdrivende har ligeledes en stor interesse i at fokusere deres dyrkning på produkter, hvor der er den største prisforskel, samt på produkter, som er bedst egnede til lagring, til skade for de omhandlede produkter, hvor fællesskabspriserne og de nationale priser er mest ens. Denne sidstnævnte fremgangsmåde ville også kunne medføre en unormalt stor lagerbeholdning af de omhandlede produkter som følge af en forøgelse af produktionskapaciteten, der er til rådighed, før udvidelsen.
- 120 Endelig skal det understreges, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 overlader de nye medlemsstater et vist skøn med hensyn til fastlæggelsen af, om lagrene af de omhandlede produkter, der befinder sig på deres områder, er resultatet af en handling,

der er begrundet af normal adfærd på markedet, i hvilket tilfælde det er muligt for de nye medlemsstater at undlade at kvalificere de pågældende lagre som »overskuds-lagre«. Dette gør det muligt at begrænse afgiften til indehavere af disse lagre til de tilfælde, hvor etableringen af lagret udgør for en risiko for forstyrrelser på markederne, og at styrke den proportionale karakter af foranstaltningen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003 i forhold til det forfulgte formål.

- ¹²¹ Sammenfattende må det konstateres, at Republikken Polen ikke har godtgjort, at det er åbenbart uhensigtsmæssigt og uproportionalt at bestemme beløbet for den omtvistede afgift ud fra den erga omnes-importafgift, der gælder den 1. maj 2004, i forhold til det forfulgte formål. Dermed må det foreliggende anbringende forkastes.

Om det andet anbringende angående en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

— Parternes argumenter

- ¹²² Republikken Polen har fremhævet, at de nye medlemsstater i forbindelse med udvidelsen af Den Europæiske Union i 1995 var genstand for en anden behandling end Republikken Polen. Republikken Polen har bemærket, at i modsætning til de overgangsforanstaltninger, der blev iværksat i forbindelse med 1995-udvidelsen, overstiger beløbet for den omtvistede afgift, der finder anvendelse på indehavere af overskudslagre pr. 1. maj 2004 af de omhandlede produkter i fri omsætning, det beløb, de svarer til forskellen mellem Fællesskabets toldafgifter og de polske toldafgifter pr. 30. april 2004. Republikken Polen finder derfor, at foranstaltningen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003 er vedtaget i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

123 Det er således Republikken Polens opfattelse, at indførelsen af en afgift med den hensigt at fjerne ubegrundede fordele, som for de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater kan være forbundet med besiddelsen af overskudslagre, og at sætte disse erhvervsdrivende i den samme situation som erhvervsdrivende, der har etableret sig i Fællesskabet før den 1. maj 2004, kan begrunde, at disse to kategorier af erhvervsdrivende behandles forskelligt. Dette var tilfældet i Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89. Derimod sætter den omtvistede afgift de polske erhvervsdrivende i en mere ufordelagtig situation end de erhvervsdrivende, der har etableret sig i Fællesskabet før den 1. maj 2004, uden at dette er begrundet.

124 Kommissionen kan ifølge Republikken Polen ikke begrunde en sådan forskelsbehandling med faktorer som de omhandlede markeders størrelse, de omhandlede produkters forskellige priser på disse markeder eller beløbene på eksportrestitutionerne, eftersom Kommissionen, hvis den virkelig havde taget hensyn til disse faktorer ved fastsættelsen af beløbet for den omtvistede afgift, skulle have skelnet mellem de enkelte nye medlemsstater. I modsætning til de overgangsforanstaltninger, der blev vedtaget i forbindelse med udvidelsen af Den Europæiske Union i 1995, er beløbet for den omtvistede afgift det samme for alle erhvervsdrivende i de nye medlemsstater.

125 Endelig er det ifølge Republikken Polen uden relevans, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 overlader de nye medlemsstater stor frihed til at fastlægge, om lagrene var resultatet af en handling, der var begrundet af normal adfærd på markedet, eller af handlinger begået i spekulationsøjemed, eftersom det foreliggende anbringende omhandler beløbet for den omtvistede afgift, som indehaverne af overskudslagre er undergivet.

126 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

— Rettens bemærkninger

- 127 Republikken Polen har i forbindelse med det foreliggende anbringende for det første anført, at den forskellige behandling af polske erhvervsdrivende og erhvervsdrivende, der har etableret sig i Fællesskabet før den 1. maj 2004, udgør forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 128 Det bemærkes i den forbindelse, at det principielle forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere i henhold til artikel 34, stk. 2, afsnit 2, EF for så vidt angår de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter indebærer, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet. De foranstaltninger, som de fælles markedsordninger indebærer, og særligt interventionsordningerne, kan derfor kun differentieres efter regioner eller andre produktions- eller forbrugsvilkår på grundlag af objektive kriterier, der sikrer en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper mellem de berørte uden at skelne mellem medlemsstaternes områder (Domstolens dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25).
- 129 Imidlertid var landbrugssituationen i de nye medlemsstater helt anderledes end i de gamle medlemsstater (dommen i sagen Polen mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 9, præmis 87). De to kategorier af erhvervsdrivende var før udvidelsen af Den Europæiske Union i 2004 undergivet forskellige normer, kvoter og ordninger om produktionsstøtte. Hertil kommer, at mens fællesskabsinstitutionerne kunne forhindre dannelsen af overskudslagre inden for Fællesskabet ved hjælp af passende foranstaltninger for de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter, kunne de ikke forhindre dannelsen af overskudslagre på fremtidige medlemsstaters område. Dette er grunden til, at tiltrædelsesaktens kapitel 4, punkt 1-4, i bilag IV fastlægger en forpligtelse for de nye medlemsstater til for egen regning at afvikle deres overskudslagre uden at indføre en tilsvarende forpligtelse for de gamle medlemsstater, hvilket Republikken Polen accepterede ved undertegningen af den omtalte akt.

- 130 Dermed må det konstateres, at situationen for de polske erhvervsdrivende og situationen for de erhvervsdrivende, der havde etableret sig i Fællesskabet før den 1. maj 2004, ikke kan anses for sammenlignelige.
- 131 Republikken Polen har for det andet fremhævet den forskellige behandling, som denne medlemsstat har været genstand for, i forhold til de stater, der tiltrådte Den Europæiske Union i 1995.
- 132 Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at de overgangsbestemmelser, der skal vedtages på landbrugsområdet ved hver udvidelse af Den Europæiske Union, skal tilpasses de konkrete risici for forstyrrelser på landbrugsmarkederne, som udvidelsen kan medføre. Institutionerne er derfor ikke forpligtede til at anvende de samme overgangsforanstaltninger i forbindelse med to på hinanden følgende udvidelser.
- 133 Kommissionen kunne blandt de forskelle, der består mellem udvidelserne af Den Europæiske Union i 1995 og 2004, navnlig tage hensyn til den omstændighed, at målet om at undgå forstyrrelser på fællesmarkedet som følge af akkumuleringen af overskudslagre var vanskeligere at nå i 2004, på grund af størrelsen på de nye medlemsstaters markeder i 2004, og at deres produktionskapacitet var meget større, som Kommissionen redegør for i sine skriftlige indlæg uden at blive modsagt af Republikken Polen på dette punkt. Desuden var prisforskellen mellem Fællesskabet og de nye medlemsstater også større. Disse to forhold gjorde samlet set risikoen for destabilisering af landsbrugsmarkederne væsentligt større, og følgelig begrundede de vedtagelsen af strengere overgangsforanstaltninger.
- 134 Republikken Polen har hertil gjort gældende, at hvis Kommissionen reelt havde taget disse forhold i betragtning ved fastsættelsen af beløbet for den omtvistede afgift, skulle denne have varieret i forhold til de enkelte nye medlemsstater. Det er imidlertid indlysende, at der blev taget hensyn til omstændighederne i hver enkelt nye medlemsstat ved beskrivelsen af produkterne undergivet den omtvistede afgift, eftersom listen over disse produkter i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1972/2003 er forskellig for hver ny medlemsstat, hvilket fjerner grundlaget for Republikken Polens argument.

135 Det må følgelig fastslås, at Republikken Polen ikke har påvist, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det foreliggende anbringende skal således forkastes.

136 På baggrund af det ovenstående skal påstanden om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning undergiver syv landbrugsprodukter med oprindelse i Polen de foranstaltninger, der fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, forkastes.

Om søgsmålets tredje del vedrørende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning tilføjer syv produkter til listen over produkter i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003

— Parternes argumenter

137 Republikken Polen har indledningsvis gjort gældende, at hovedformålet med de overgangsforanstaltninger, der kan vedtages med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 41, er at forhindre akkumulation af overskudslagre i de nye medlemsstater og de forstyrrelser på de enkelte landbrugsmarkeder, som denne akkumulation medfører. Disse overgangsforanstaltninger skal således lette de nye medlemsstater i deres opfyldelse af den forpligtelse til at afvikle disse overskudslagre, der følger af tiltrædelsesaktens kapitel 4 i bilag IV.

138 Ifølge Republikken Polen omfatter denne forpligtelse til at afvikle overskudslagrene kun de produkter, hvis antal på nationalt plan overstiger, hvad der må anses for at være et normalt overført lager. Eftersom det derfor er nødvendigt at bestemme lagrene af de omhandlede produkter, som ejes af individuelle erhvervsdrivende, med henblik på at kunne fastslå, at der findes overskudslagre i de nye medlemsstater, skal denne konstatering foretages på landsplan på datoen for tiltrædelse. Hvis lagrene af et produkt, der er fastlagt på nationalt plan, således ikke overstiger det normale, vil såvel forpligtelsen til at afvikle lagrene som afgiften på indehaverne af lagrene være uden

genstand, da der ikke vil være nogen fare for forstyrrelser af handelen med landbrugsprodukter som følge af tiltrædelsen, da det forhold, at en erhvervsdrivende besidder en stor mængde af de omhandlede produkter, kompenseres af, at disse produkter ikke findes hos andre erhvervsdrivende.

139 Republikken Polen har imidlertid bemærket, at det ikke er fastslået, at der den 1. maj 2004 på landsplan fandtes overskudslagre af de produkter, der er opført på listen i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003, herunder de omhandlede produkter, der blev tilføjet ved forordning nr. 735/2004. Listen omfatter endda produkter, for hvilke den polske produktion i 2003 var lavere end normalt. Republikken Polen finder derfor, at Kommissionen ved at vedtage artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003 har overskredet de beføjelser, som er tillagt Kommissionen ved tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, og har iværksat en foranstaltning, der er uproportional i forhold til det tilstræbte mål, som er at forhindre etableringen af overskudslagre i spekulationsøjemed.

140 Republikken Polen har endvidere påpeget, at formålet med den omtvistede afgift kunne være at forhindre, at en erhvervsdrivende med hjemsted i Polen opnår en ubegrundet økonomisk fordel over for erhvervsdrivende, der har etableret sig i Fællesskabet før den 1. maj 2004, hvis der ikke er risiko for forstyrrelser af handelen med landbrugsprodukter, fordi der målt på nationalt plan ikke findes overskudslagre i de nye medlemsstater. Denne mulighed er dog ikke nævnt i betragtningerne til forordning nr. 1972/2003 og har ikke hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 41. Muligheden indebærer endvidere ikke, at foranstaltningen ikke er uproportional, for så vidt som den ikke begrænser sig til at udligne ikke-begrundede fordele, der er forbundet med den omstændighed, at Fællesskabets importafgifter er forskellige fra de nye medlemsstaters importafgifter, som er til fordel for de polske erhvervsdrivende, der ejer overskudslagre af de nævnte produkter, men den straffer også disse erhvervsdrivende, idet den undergiver dem den omtvistede afgift.

141 Republikken Polen har endelig bemærket, at hovedårsagen til oplagring af landbrugsprodukter i spekulationsøjemed beror på import af produkterne på baggrund af forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de gældende nationale importafgifter. Imidlertid har tilføjelsen af de omhandlede produkter til listen over produkter i

artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003 til følge, at ejerne af produkterne undergives den erga omnes-importafgift, der gælder pr. 1. maj 2004, mens visse produkter allerede var undergivet importafgifter i Polen, der var gældende den 30. april 2004, og som ikke var lavere end Fællesskabets importafgifter, der var gældende på dette tidspunkt.

¹⁴² Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.

— Rettens bemærkninger

¹⁴³ Republikken Polen har anfægtet lovligheden af ændringen af listen over produkter i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003 under henvisning til en række argumenter, der skal behandles et ad gangen.

¹⁴⁴ Republikken Polen har for det første gjort gældende, at hovedformålet med de overgangsforanstaltninger, der kan vedtages med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 41, er at forhindre akkumulation af overskudslagre, og at det skal fastlægges på nationalt plan, om der findes sådanne lagre, således at hvis lagrene af et produkt på nationalt plan i en medlemsstat ikke overstiger, hvad der er normalt, er de erhvervsdrivende, der individuelt har etableret lagre i et antal, der overstiger deres normale niveau, ikke forpligtede til at afvikle disse lagre, da der ikke er fare for forstyrrelser af handelen. I den sammenhæng er tilføjelsen af de omhandlede produkter til listen af produkter i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003 ulovlig, da den gælder for produkter, for hvilke der ikke på nationalt plan er konstateret overskudslagre, og endda for produkter, for hvilke den polske produktion i 2003 var lavere end normalt.

145 Retten finder, at Republikken Polens opfattelse hviler på en urigtig fortolkning af kapitel 4 i tiltrædelsesaktens bilag IV, som skal forkastes.

146 Ordlyden af kapitel 4, punkt 2, hvorefter ethvert lager (såvel privat som offentligt), der er i fri omsætning på de nye medlemsstaters område på tiltrædelsesdatoen, og som overstiger, hvad der må anses for at være et normalt overført lager, skal afvikles for de nye medlemsstaters regning, pålægger nemlig den samme forpligtelse til at afvikle overskudslagre, uanset om disse lagre konstateres hos den enkelte erhvervsdrivende eller hos alle erhvervsdrivende på nationalt plan.

147 I øvrigt kan både hensynet til at forhindre etableringen af lagre i spekulationsøjemed og hensynet til at udligne økonomiske fordele for erhvervsdrivende, der har etableret overskudslagre til lave priser, begrunde, at Kommissionen vedtager en foranstaltning i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 41 (jf. ovenfor i præmis 101). Heraf følger, at blandt de overgangsforanstaltninger, som Kommissionen kan vedtage i medfør af den nævnte bestemmelse, findes foranstaltninger med henblik på at forhindre, at individuelle erhvervsdrivende med hjemsted i de nye medlemsstater etablerer overskudslagre af de omhandlede produkter før den 1. maj 2004 med det formål at sælge disse produkter til en højere pris efter den 1. maj 2004.

148 Det bemærkes desuden, at Domstolen i Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89, fandt, at den omhandlede afgift på overskudslagrene var proportional og forenelig med de formål, der var defineret i tiltrædelsesakten. Denne afgift blev opkrævet af en individuel erhvervsdrivende fra en på daværende tidspunkt ny medlemsstat for de overskudslagre, som den pågældende besad, uden at det var fastslået på landsplan for den nævnte medlemsstat, at der fandtes lagre.

149 Det bemærkes endvidere, at målet med forordning nr. 1972/2003 netop var at forhindre etableringen af overskudslagre, som det er understreget ovenfor i præmis 111. Dette er baggrunden for, at Kommissionen har gjort gældende — uden at blive modsagt af Republikken Polen på dette punkt — at den har taget hensyn til de statistiske

oplysninger, som Republikken Polen selv har fremlagt for at identificere de kategorier af produkter, som er egnede til oplagring i spekulationsøjemed. Kommissionen kan i denne sammenhæng ikke foreholdes, at der for visse af de omhandlede produkter ikke kunne konstateres overskudslagre på nationalt plan den 1. maj 2004. Denne omstændighed kan nemlig skyldes den afskrækkende virkning af selve forordningen.

- 150 Endelig bemærkes, at hvis indførelsen af afgiften på overskudslagrene af de omhandlede produkter, der indehaves af individuelle erhvervsdrivende, var betinget af, at det på nationalt plan var fastslået, at der fandtes sådanne lagre, ville dette medføre, at følgerne af etableringen af overskudslagrene hverken ville være rimelige eller forudsigelige over for erhvervsdrivende med hjemsted i de nye medlemsstater.
- 151 En sådan situation kunne nemlig foranledige visse erhvervsdrivende med hjemsted i de nye medlemsstater til at etablere supplerende lagre af de omhandlede produkter før den 1. maj 2004 med henblik på at afsætte disse produkter på markedet i Fællesskabet efter denne dato i håbet om, at lagrene på nationalt plan ikke overstiger deres normale antal. I en sådan situation ville disse erhvervsdrivende være stillet mere fordelagtigt den 1. maj 2004 end andre erhvervsdrivende med hjemsted i den samme medlemsstat, som ikke har etableret supplerende lagre af de omhandlede produkter i spekulationsøjemed, og som således har bidraget til opnåelse af målene i forordning nr. 1972/2003 og i kapitel 4 i tiltrædelsesaktens bilag IV, og en sådan situation er ikke tilladt.
- 152 Hvis det i øvrigt havde været nødvendigt at fastslå, at der på nationalt plan forelå overskudslagre af de omhandlede produkter den 1. maj 2004, ville de erhvervsdrivende med hjemsted i de nye medlemsstater, der havde etableret supplerende lagre af de nævnte produkter, ikke før denne dato kunne vide, om de var undergivet den omtvistede afgift, hvis beløb eventuelt kunne vise sig at være væsentligt. Dette ville indføre et element af usikkerhed, ikke bare i deres økonomiske planlægning, men også på de samlede markeder vedrørende de omhandlede produkter, for så vidt som priserne kunne forandre sig væsentligt, fordi en del af produktionen i givet fald kunne blive undergivet en særlig afgift.

153 Republikken Polen har for det andet gjort gældende, at det er uproportionalt at pålægge produkterne i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003 den omtvistede afgift, eftersom den ikke begrænser sig til at udligne ubegrundede fordele, der er forbundet med, at Fællesskabets importafgifter er forskellige fra de nye medlemsstaters importafgifter, som er til fordel for de polske erhvervsdrivende, der ejer overskudslagrene af de nævnte produkter, men den straffer disse erhvervsdrivende, idet den undergiver dem den omtvistede afgift.

154 Det er for at forkaste dette argument tilstrækkeligt at minde om, at udligningen af disse fordele ikke er det eneste legitime formål med de foranstaltninger, der er indført med forordning nr. 1972/2003. Andre legitime formål er at forhindre, at erhvervsdrivende i de nye medlemsstater etablerer overskudslagre og lagre til lave priser for derefter at sælge disse produkter til en højere pris efter udvidelsen.

155 For så vidt som Republikken Polens argument i øvrigt i det væsentlige er en gentagelse af anbringendet om en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, skal der henvises til præmis 127-136 ovenfor.

156 Republikken Polen har for det tredje gjort gældende, at hovedgrunden til at opbygge lagre af landbrugsprodukter i spekulationsøjemed beror på import af produkterne som følge af forskellen mellem EF-15's importafgifter og de nationale importafgifter, og Republikken Polen har i den forbindelse påpeget, at visse produkter i medfør af artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003, som ændret, er undergivet den omtvistede afgift, mens de polske importafgifter, der var gældende den 30. april 2004, ikke var lavere end Fællesskabets importafgifter.

157 Dette argument kan ikke tiltrædes.

158 Det skal nemlig understreges, at Republikken Polen ikke har fremført nogen omstændigheder, der gør muligt at fastslå, at opbygningen af lagre af landbrugsprodukter i spekulationsøjemed hovedsageligt er begrundet i en mulig forskel mellem EF-15's importafgifter og de nye medlemsstaters importafgifter.

159 Selv om denne påstand skulle være korrekt, står det nemlig under alle omstændigheder alligevel fast, at man blandt formålene med de foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 1972/2003, ikke kun finder hensynet til at forhindre etableringen af overskudslagre i spekulationsøjemed, som enten er forbundet med en forskel mellem de importafgifter, der finder anvendelse på det samme produkt i Fællesskabet og i de nye medlemsstater, eller at der i disse stater findes afgiftsfrie eksportkontingenter, men også hensynet til at forhindre etableringen af overskudslagre, der stammer fra den nationale produktion (jf. ovenfor i præmis 111-116). Dette sidstnævnte formål, som følger direkte af kapitel 4 i tiltrædelsesaktens bilag IV, ville nemlig ikke blive realiseret fuldt ud, hvis artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003 begrænsede sig til at pålægge den omtvistede afgift på de produkter, for hvilke de polske importafgifter var lavere end Fællesskabets importafgifter, således som det allerede er nævnt ovenfor i præmis 114 og 115.

160 Det foreliggende anbringende skal på baggrund af ovenstående betragtninger forkastes.

Om søgsmålets første del vedrørende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning undergiver yderligere syv produkter de foranstaltninger, der fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003

161 Det bemærkes, at tiltrædelsesaktens bilag IV, kapitel 5, bestemmer, at:

»[...] forordning (EØF) nr. 2913/92 og nr. 2454/93 anvendes i de nye medlemsstater med forbehold af følgende særlige bestemmelser:

1. Uanset artikel 20 i forordning [...] nr. 2913/92 er varer, som på tiltrædelsesdatoen er i midlertidigt oplag eller undergivet en af de toldbehandlinger og -procedurer, der er omhandlet i artikel 4, stk. 15, litra b), og artikel 16, litra b)-g), i nævnte forordning i det udvidede Fællesskab, eller som transporteres inden for det udvidede Fællesskab efter at have været undergivet eksportformaliteter, fritaget for told og andre toldforanstaltninger, når de er indgået til fri omsætning, på betingelse af at en af følgende forelægges [...]«

162 Der erindres om, at artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 netop anvendes uanset ovenstående bestemmelse og uanset artikel 20 og 214 i forordning nr. 2913/92.

163 Det følger således af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003, at der for de i artikel 4, stk. 5, anførte produkter, der før den 1. maj 2004 er i fri omsætning i EF-15 eller i en ny medlemsstat, og som pr. 1. maj 2004 i det udvidede Fællesskab er i midlertidig oplagring eller underlagt en af de toldordninger eller -procedurer, som er omhandlet i artikel 4, stk. 15, litra b), og artikel 16, litra b)-g), i forordning (EØF) nr. 2913/92, eller som er under transport efter at have været underkastet eksportformaliteter, opkræves den erga omnes-importafgift, der gælder på datoen for overgang til fri omsætning. Imidlertid gælder det ovenstående ikke for produkter, der udføres fra EF-15, hvis importøren godtgør, at der ikke er ansøgt om eksportrestitution for produkterne i eksportlandet.

164 Det følger endvidere af artikel 3, stk. 3, at for de i artikel 4, stk. 5, anførte produkter fra tredjelande, der er genstand for aktiv forædling som omhandlet i artikel 4, stk. 16, litra d), eller midlertidig indførsel som omhandlet i artikel 4, stk. 16, litra f), i forordning (EØF) nr. 2913/92 i en ny medlemsstat pr. 1. maj 2004, og som overgår til fri omsætning på eller efter nævnte dato, opkræves der den importafgift, der gælder på datoen for overgang til fri omsætning for produkter fra tredjelande.

165 Det skal dels understreges, at den toldmæssige bestemmelse eller anvendelse, der er omhandlet i artikel 4, nr. 15, litra b), i forordning nr. 2913/92, er indførsel i frizone eller frilager, dels at de toldprocedurer, der er omhandlet i artikel 4, nr. 16, litra b)-g), i denne rækkefølge er forsendelse, toldoplæg, aktiv forædling, forarbejdning under toldkontrol, midlertidig indførsel og passiv forædling.

166 I henhold til artikel 166, litra a), i forordning nr. 2913/92 forstås ved frizoner eller frilagre bl.a. dele af Fællesskabets toldområde eller lokaliteter beliggende på dette område, som er adskilt fra resten af området, og i hvilke ikke-fællesskabsvarer med henblik på anvendelsen af importafgifterne og de handelspolitiske importforanstaltninger anses for ikke at befinde sig på Fællesskabets toldområde, hvis de hverken er bragt i fri omsætning, henført under en anden toldprocedure eller anvendt eller forbrugt under andre omstændigheder end dem, der er fastsat i toldforskrifterne.

167 I henhold til artikel 91 i forordning nr. 2913/92 gives der ved proceduren for ekstern forsendelse mulighed for forsendelse fra et sted til et andet inden for Fællesskabets toldområde:

- »a) af ikke-fællesskabsvarer, uden at de pålægges importafgifter eller andre afgifter eller undergives handelspolitiske foranstaltninger

- b) af fællesskabsvarer, der er omfattet af en fællesskabsforanstaltning, som kræver, at varerne skal udføres til tredjeland, og for hvilke de tilsvarende udførselsformaliteter er opfyldt«.

- 168 I henhold til artikel 98 i forordning nr. 2913/92 gives der ved toldoplagsproceduren mulighed for opbevaring på toldoplag af dels ikke-fællesskabsvarer, uden at de pålægges importafgifter eller undergives handelspolitiske foranstaltninger, dels fællesskabsvarer, for hvilke det efter særlige fællesskabsforskrifter er fastsat, at de som følge af deres oplæggelse på toldoplag er omfattet af foranstaltninger, der i princippet er forbundet med varernes udførsel.
- 169 I medfør af den nævnte forordnings artikel 114, litra a), giver proceduren for aktiv forædling mulighed for inden for Fællesskabets toldområde at lade ikke-fællesskabsvarer, som er bestemt til at genudføres fra Fællesskabets toldområde som forædlingsprodukter, underkaste en eller flere forædlingsprocesser, uden at de pålægges importafgifter eller undergives handelspolitiske foranstaltninger.
- 170 I henhold til artikel 130 i forordning nr. 2913/92 giver proceduren for forarbejdning under toldkontrol mulighed for på Fællesskabets toldområde at lade ikke-fællesskabsvarer underkaste behandlinger, hvorved deres beskaffenhed eller tilstand ændres, uden at de pålægges importafgifter eller undergives handelspolitiske foranstaltninger, og derefter lade de produkter, der fremkommer ved disse behandlinger, overgå til fri omsætning mod betaling af de importafgifter, der gælder for dem. Disse produkter benævnes forarbejdningsprodukter.
- 171 I medfør af artikel 137 i forordning nr. 2913/92 giver proceduren for midlertidig indførsel mulighed for, at ikke-fællesskabsvarer kan anvendes i Fællesskabets toldområde med fuldstændig eller delvis fritagelse for importafgifter, og uden at være undergivet handelspolitiske foranstaltninger, når de er bestemt til at blive genudført i uforandret stand, bortset fra varernes normale værdiforringelse som følge af brug.
- 172 I henhold til artikel 145, stk. 1, i forordning nr. 2913/92 giver proceduren for passiv forædling mulighed for midlertidigt at udføre fællesskabsvarer fra Fællesskabets

toldområde med henblik på at lade dem undergå forædlingsprocesser og derefter lade de produkter, der fremkommer ved disse processer, overgå til fri omsætning med fuldstændig eller delvis fritagelse for importafgifter.

- 173 Det følger af ovenstående præmisser, at de toldordninger og toldprocedurer, som artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 henviser til, bl.a. omhandler situationer, hvor varerne krydser Fællesskabets grænser uden at skulle erlægge de hertil svarende toldafgifter, enten fordi deres endelige destination ikke er fastlagt, eller fordi de beregnet for et marked uden for Fællesskabet. For disse varer, som havde fået status som fællesskabsvarer den 1. maj 2004 i lighed med varer, som transporteres inden for det udvidede Fællesskab efter at have været undergivet eksportformaliteter, opkræves i medfør af artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 den erga omnes-importafgift, der gælder på datoen for overgang til fri omsætning.

Om det første anbringende angående en tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser

— Parternes argumenter

- 174 Republikken Polen finder, at de afgifter, der blev indført ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003, er toldafgifter, hvilket fremgår af selve den omstændighed, at de opkræves af skattemyndighederne inden for rammerne af toldprocedurerne for produkter, der er undergivet en suspensionsordning, når de krydser Fællesskabets grænser. Denne karakter af toldafgifter bekræftes for det første af den omstændighed, at de nævnte foranstaltninger i overensstemmelse med ordlyden i artikel 3, stk. 1, udgør en undtagelse til tiltrædelsesaktens bestemmelser, der bestemmer, at produkter overgår til fri omsætning under fritagelse for told, for det andet bekræftes denne karakter af begrundelsen for en tilsvarende bestemmelse, nemlig artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 60/2004 af 14. januar 2004 om overgangsforanstaltninger for sukker som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse (EUT L 9, s. 8), som Kommissionen har redegjort for i denne forordnings sjette betragtning, og for det tredje bekræftes denne karakter af

den omstændighed, at artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 udtrykkeligt angiver, at »for produkterne [...] opkræves en erga omnes-importafgift.«

175 Republikken Polen har bemærket, at told ved indførsel og udførsel og andre afgifter med tilsvarende virkning — som er indført af medlemsstaterne eller fællesskabsinstitutionerne — i henhold til artikel 25 EF er forbudt mellem medlemsstaterne, uden mulighed for at begrunde denne told eller afgift med henvisning til formålet hermed.

176 Domstolen har i medfør af dette absolutte forbud fastslået, at de beføjelser, som er tillagt fællesskabsinstitutionerne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, i hvert fald efter overgangsperiodens udløb skal udøves under udelukkelse af enhver foranstaltning, der modvirker ophævelsen af told og kvantitative restriktioner eller afgifter eller foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne (Domstolens dom af 20.4.1978, forenede sager 80/77 og 81/77, *Les Commissionnaires Réunis og Les fils de Henri Ramel*, Sml. s. 927, præmis 35). Desuden skal enhver undtagelse til det nævnte forbud være klar og fortolkes snævert (dommen i sagen *Les Commissionnaires Réunis og Les fils de Henri Ramel*, præmis 24). Navnlig skal en undtagelse til princippet om varernes frie bevægelighed, indført ved tiltrædelses-traktaterne, være indrømmet klart og utvetydigt og fortolkes snævert (Domstolens dom af 3.12.1998, sag C-233/97, *KappAhl*, Sml. I, s. 8069, præmis 18 og 21).

177 Republikken Polen er dermed af den opfattelse, at Kommissionen ikke kan begrunde de indførte afgifter med, at det er nødvendigt at undgå følgerne af reglerne vedrørende overskudslagre i artikel 4 i forordning nr. 1972/2003. Republikken Polen har i øvrigt anført, at den sidstnævnte foranstaltning sigter mod at undgå handlinger i spekulationsøjemed, og har bemærket, at der ikke er nogen forbindelse mellem de indførte toldafgifter og sådanne handlinger.

178 Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.

— Rettens bemærkninger

- 179 Republikken Polens opfattelse kan ikke tages til følge. I modsætning til det af Republikken Polen anførte er opkrævningen af den afgift, som er pålagt i medfør af artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, nemlig ikke i strid med forbuddet mod told ved indførsel og udførsel og andre afgifter med tilsvarende virkning i artikel 25 EF, da den ikke er en afgift, som en medlemsstat har vedtaget ensidigt, men en fællesskabsforanstaltning, der er truffet for i en overgangsperiode at imødegå visse vanskeligheder, som ti nye medlemsstaters tiltrædelse til Den Europæiske Union medfører for den fælles landbrugspolitik (jf. i denne retning Domstolens dom af 25.5.1978, sag 136/77, Racke, Sml. s. 1245, præmis 7).
- 180 Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen vedtog forordning nr. 1972/2003, og dermed forordningens artikel 3, med hjemmel i en bestemmelse, der bemyndiger den til at vedtage nødvendige overgangsforanstaltninger for at lette overgangen fra den nuværende ordning i de nye medlemsstater til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører, nemlig tiltrædelsesaktens artikel 41. Disse overgangsforanstaltninger kan bl.a. bestå i undtagelser til regler, der ellers ville finde anvendelse i en given retlig situation, såsom artikel 25 EF. Dermed skal Rettens undersøgelse blot vedrøre spørgsmålet, om de foranstaltninger, der er iværksat ved artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, indgår som en integrerende del af de overgangsforanstaltninger, der kan vedtages i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 41. I bekræftende fald vil ordningen nemlig ikke principielt kunne kritiseres som stridende mod traktatens og tiltrædelsesaktens bestemmelser vedrørende forbuddet mod toldafgifter (jf. i denne retning Domstolens dom af 20.10.1987, sag 119/86, Spanien mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 4121, præmis 15).
- 181 Følgelig kan Republikken Polen ikke med føje påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om varernes frie bevægelighed og navnlig artikel 25 EF for at anfægte lovligheden af de ved artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 indførte afgifter. Republikken Polen kan højest gøre gældende, at de i medfør af den nævnte forordnings artikel 3 gennemførte undtagelser til traktaten går ud over de beføjelser, der efter tiltrædelsesaktens artikel 41 er tildelt Kommissionen, hvilket Republikken Polen påberåber sig i forbindelse med det andet anbringende, hvorfor der straks skal tages stilling hertil.

Om det andet anbringende vedrørende Kommissionens manglende kompetence og en tilsidesættelse af tiltrædelsesaktens artikel 22 og artikel 41

— Parternes argumenter

182 Republikken Polen har gjort gældende, at tiltrædelsesakten er resultatet af forhandlinger mellem de stater, der var kandidater til tiltrædelse af Den Europæiske Union, og Den Europæiske Union. Republikken Polen har mindet om, at i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 22 »[finder] [d]e foranstaltninger, der opregnes i listen i bilag IV til [tiltrædelsesakten], [...] anvendelse på de vilkår, der er fastsat i nævnte bilag«. I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1972/2003 anvendes denne bestemmelse »uanset bilag IV, kapitel 5, til tiltrædelsesakten«, hvilket indebærer, at Kommissionen tillægger sig selv en ret til ensidigt at ændre konklusionerne fra tiltrædelsesforhandlingerne ved at tilsidesætte de fremgangsmåder for ændring eller suspension af bestemmelserne i tiltrædelsesakten, der er fastsat i aktens artikel 7-9.

183 Republikken Polen finder, at tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, alene kan udgøre hjemmel for nødvendige overgangsforanstaltninger for at lette overgangen mod ordningen, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører, på de vilkår, der findes i tiltrædelsesakten. Imidlertid er målet med de i artikel 3 til forordning nr. 1972/2003 fastsatte overgangsforanstaltninger ikke at supplere tiltrædelsesakten, men at indføre andre løsninger, som vil forhindre Republikken Polen i at vedtage de foranstaltninger, der er fastsat i kapitel 5 i bilag IV til tiltrædelsesakten, og som vil ændre tiltrædelsesvilkårene til ulempe for Republikken Polen.

184 Kommissionen kan ifølge Republikken Polen ikke hævde, at den blot har præciseret indholdet i tiltrædelsesakten, da den foranstaltning, der er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, indebærer en undtagelse i forhold til anvendelsen af de suspensionsordninger, der er defineret i kapitel 5 i bilag IV til tiltrædelsesakten.

185 Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.

— Rettens bemærkninger

- 186 Det er ganske vist korrekt, at Kommissionen ikke kan ændre affattelsen af tiltrædelsesakten ud over, hvad der følger af de retsregler, der i den forbindelse er fastsat i traktaten og tiltrædelsesakten. Som Kommissionen imidlertid med rette har bemærket, står det dog fast, at tiltrædelsesaktens artikel 41 bemyndiger Kommissionen til at vedtage enhver nødvendig foranstaltning for at lette overgangen fra den nuværende ordning i den nye medlemsstat til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører.
- 187 Der skal endvidere — som det fremgår af det ovenfor i denne dom anførte — mindes om, at ordningen med beskatning af overskudslagre pr. 1. maj 2004 af produkter i fri omsætning, der befinder sig i de nye medlemsstater, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1972/2003, der bl.a. omfatter beskatning af overskudslagre, der ejes af individuelle erhvervsdrivende, er en af de overgangsforanstaltninger, som Kommissionen kan vedtage i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1.
- 188 Følgelig må de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den effektive virkning af denne beskatningsordning, også være dækket af tiltrædelsesaktens artikel 41, da de mål, der forfølges på fællesskabsmarkedet med den omhandlede ordning, som er nødvendig for at lette overgangen fra den nuværende ordning i de nye medlemsstater til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører, i modsat fald ikke vil blive nået.
- 189 Det skal derfor undersøges, om — som Kommissionen har gjort gældende i sit svar på det første anbringende — det er absolut nødvendigt at opkræve den erga omnes-importafgift i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, der gælder på datoen for overgang til fri omsætning, for produkter, der er undergivet en suspensionsordning, eller som transporteres inden for det udvidede Fællesskab efter at have været undergivet eksportformaliteter, for at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4.

- 190 Der mindes i den forbindelse om, at Kommissionen råder over et bredt skøn, når det drejer sig om at vedtage foranstaltninger på landbrugspolitikens område (Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/97, Schräder HS Kraftfutter, Sml. s. 2237, præmis 22, og af 11.9.2003, sag C-445/00, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 8549, præmis 81). Det kan således alene godtgøres, at artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 er ulovlig, hvis det kan konstateres, at den foranstaltning, der fastsættes i denne bestemmelse, er åbenbart unødvendig for at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4.
- 191 Som Kommissionen har bemærket, ville erhvervsdrivende med hjemsted i de nye medlemsstater i fraværet af foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 kunne foretage en kunstig formindskelse af deres overskudslagre af de omhandlede produkter ved at undergive disse lagre en suspensionsordning i en eller flere gamle eller nye medlemsstater før den 1. maj 2004. Ved at anvende denne fremgangsmåde ville de nævnte erhvervsdrivende ikke være forpligtede til at betale den i artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 fastsatte afgift i deres oprindelsesland, for så vidt som de ikke ville være i besiddelse af overskudslagre den 1. maj 2004.
- 192 De produkter, der er undergivet en suspensionsordning, ville dog fortsat være til de berørte erhvervsdrivendes disposition i andre medlemsstater, og de ville være i stand til at bringe produkterne i fri omsætning i det udvidede Fællesskab efter den 1. maj 2004 uden at skulle betale den omtvistede afgift, hvilket ville gøre artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 indholdsløs.
- 193 Det må således fastslås, at foranstaltninger som de i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 fastsatte er nødvendige for at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4.
- 194 For så vidt som Republikken Polen i forbindelse med det første anbringende bestrider Kommissionens kompetence i sig selv til at pålægge medlemsstaterne at beskatte de produkter, der er undergivet en suspensionsordning, og som befinder sig på deres område den 1. maj 2004, og ikke de nærmere omstændigheder ved denne beskatning eller proportionaliteten heraf, må det foreliggende anbringende følgelig forkastes.

Om det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

— Parternes argumenter

- ¹⁹⁵ Republikken Polen har gjort gældende, at artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 bestemmer, at forpligtelsen til at betale erga omnes-importafgift ikke finder anvendelse på produkter, der udføres fra EF-15 til Polen — hvis importøren godtgør, at der ikke er ansøgt om eksportrestitution for produkterne i eksportlandet — men bestemmelsen afviser den samme undtagelse for produkter, der udføres fra Polen til EF-15.
- ¹⁹⁶ Republikken Polen har tilføjet, at Kommissionen ikke gennemførte tilsvarende diskriminerende foranstaltninger efter udvidelsen af Den Europæiske Union i 1995.
- ¹⁹⁷ Republikken Polen finder, at denne forskelsbehandling ikke kan begrundes med argumentet om, at risikoen for spekulation især stammer fra strømmen af varer med oprindelse i Polen mod EF-15, hvilket på ingen måde er bevist. Hertil kommer, at selv om der bestod en reel risiko for spekulation, der især stammer fra strømmen af varer med oprindelse i Polen, ville dette ikke legitimere de vedtagende foranstaltninger, eftersom de ikke udelukkende omfatter »overskudslagre«, men alle mængder af disse produkter. Hvis risikoen for spekulation bestod i, at polske landsbrugsprodukter undergives suspensionsordninger med den hensigt at spekulere i at bringe produkterne i fri omsætning i det udvidede Fællesskab, ville opretholdelsen af den præferencetold, der var gældende før tiltrædelsesdatoen for de produkter, der den 1. maj 2004 var undergivet suspensive toldordninger, have været en tilstrækkelig præventiv foranstaltning.
- ¹⁹⁸ Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.

— Rettens bemærkninger

- 199 Som det er anført ovenfor i præmis 128-130, indebærer det principielle forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets landbrugsproducenter i henhold til artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet, men dette ændrer ikke ved, at landbrugssituationen den 1. maj 2004 var helt anderledes i de nye medlemsstater end i de gamle medlemsstater.
- 200 Dette indebærer, at den omstændighed alene, at der anvendes forskellige regler på erhvervsdrivende fra de nye medlemsstater i forhold til erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater, ikke udgør forskelsbehandling.
- 201 Mens bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 — som Kommissionen med rette har bemærket — hvad angår produkter, der stammer fra de nye medlemsstater, i dette tilfælde har til formål at forhindre, at de erhvervsdrivende under anvendelse af en suspensionsordning kan foretage en kunstig formindskelse af de lagre, der er opbygget før den 1. maj 2004, med henblik på at bringe dem i fri omsætning efter denne dato som produkter, der ikke er undergivet importafgifter, har de et åbenbart andet formål hvad angår de produkter, der stammer fra Fællesskabet, og som er undergivet en suspensionsordning eller er under transport i det udvidede EF efter at have været underkastet eksportformaliteter.
- 202 Eftersom de sidstnævnte produkter ikke har været undergivet den omtvistede afgift i artikel 4 i forordning nr. 1972/2003, kan formålet med bestemmelserne i forordningens artikel 3, stk. 2, hvad angår disse produkter således ikke være at sikre den effektive virkning af den omhandlede afgift.

203 Derimod er formålet med bestemmelserne i forordningen artikel 3, stk. 2, navnlig at undgå, at landbrugsprodukter, der udføres fra Fællesskabet inden den 1. maj 2004, og for hvilke der er blevet udbetalt en eksportrestitution, efterfølgende undergives en suspensionsordning eller er under transport, efter eksportformaliteterne, i det udvidede EF og er i fri omsætning på Den Europæiske Unions område, uden at der er erlagt afgifter, idet disse produkter uden grund på ny ville kunne give anledning til udbetaling af eksportrestitution. Dette formål fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 1972/2003, der er affattet på følgende måde:

»Det bør undgås, at der for produkter, for hvilke der blev udbetalt eksportrestitution inden den 1. maj 2004, igen udbetales restitution, hvis de udføres til tredjelande efter den 30. april 2004.«

204 Det er alene af denne grund, at artikel 3, stk. 2, andet afsnit, indeholder en fritagelse, hvis den erhvervsdrivende godtgør, at disse produkter ikke tidligere havde givet anledning til udbetaling af eksportrestitution.

205 Da de to forfulgte mål med bestemmelserne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 nødvendigvis må nås ved hjælp af forskellige ordninger for produkter, undergivet en suspensionsordning, der stammer fra dels de nye medlemsstater, dels fra EU-15, kan anvendelsen af forskellige ordninger for disse to kategorier af produkter ikke kvalificeres som forskelsbehandling.

206 Endelig skal det vedrørende Republikken Polens argument om, at Kommissionen ikke gennemførte tilsvarende foranstaltninger efter udvidelsen af Den Europæiske Union i 1995, blot fastslås, som angivet ovenfor i præmis 132, at de overgangsbestemmelser, der skal vedtages på landbrugsområdet ved hver udvidelse af Fællesskabet, skal tilpasses de konkrete risici for forstyrrelser på landbrugsmarkedene, som udvidelsen kan medføre. Institutionerne er derfor ikke forpligtede til at anvende de samme overgangsforanstaltninger i forbindelse med to på hinanden følgende udvidelser.

207 Det foreliggende anbringende må derfor forkastes.

Om det fjerde anbringende vedrørende en manglende eller utilstrækkelig begrundelse

— Parternes argumenter

208 Polen har gjort gældende, at indførelsen af de diskriminerende foranstaltninger i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 udgør hovedindholdet af forordningens artikel 3, uden at der er fremlagt nogen begrundelse for foranstaltningerne.

209 Republikken Polen har navnlig afvist, at begrundelsen for den foranstaltning, der er indført i medfør af artikel 4 i forordning nr. 1972/2003, kan finde analog anvendelse på de foranstaltninger, der er indført i medfør af forordningens artikel 3, eftersom disse bestemmelser iværksætter forskellige overgangsforanstaltninger.

210 Republikken Polen finder, at begrundelsen for de foranstaltninger, der er indført ved artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, som minimum skal indbefatte en beskrivelse af de omstændigheder, der begrundet indførelsen af særlige bestemmelser på området for suspensionsordninger for en bestemt gruppe produkter, en fremstilling af den måde, hvorpå den vedtagne foranstaltning tjener til at nå de mål, der er fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 41, og de årsager, der kan begrunde differentieringen mellem statsborgerne i EU-15 og statsborgerne i de nye medlemsstater.

211 Republikken Polen har ligeledes gjort gældende, at den overgangsforanstaltning, der blev indført i medfør af forordning nr. 3108/94 ved udvidelsen af Den Europæiske Union i 1995, var ledsaget af en mere præcis begrundelse, end tilfældet er for de foranstaltninger, der blev indført ved artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, og som er

indeholdt i anden betragtning til den omhandlede forordning. Desuden var denne foranstaltning mindre restriktiv end den foranstaltning, der blev indført ved artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, hvilket skærper forpligtelsen til at begrunde den sidstnævnte foranstaltning, eftersom det påhviler fællesskabsmyndigheden, når den går væsentligt længere end de forudgående beslutninger, udførligt at gøre rede for sin argumentation (jf. dom af 26.11.1975, sag 73/74 *Groupement des fabricants de papier peints de Belgique m.fl.*, Sml. s. 1491, præmis 31, og af 14.2.1990, sag C-350/88, *Delacre m.fl. mod Kommissionen*, Sml. I, s. 395, præmis 15).

- 212 Endelig er en lignende overgangsforanstaltning anordnet i artikel 5 i forordning nr. 60/2004, og den var genstand for en specifik begrundelse i sjette betragtning til denne forordning.
- 213 Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.

— Rettens bemærkninger

- 214 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. Domstolens dom af 24.11.2005, forenede sager C-138/03, C-324/03 og C-431/03, *Italien mod Kommissionen*, Sml. I, s. 10043, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 215 Kravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af retsakten, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater eller andre, der er umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til

den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dommen i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 214, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

216 Begrundelsen i en forordning kan begrænses til en angivelse af den samlede situation, der har ført til dens vedtagelse, og de almene formål, der søges opnået (jf. Domstolens dom af 3.7.1985, sag 3/83, Abrias m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1995, præmis 30, og af 10.3.2005, sag C-342/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1975, præmis 55).

217 Hvis en almenyldig retsakt i øvrigt angiver det formål, der i det væsentlige forfølges af institutionen, ville det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art (jf. Domstolens dom af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

218 Det er på grundlag af disse betragtninger, at det skal fastlægges, om begrundelsen for forordning nr. 1972/2003 er tilstrækkelig hvad angår den omstændighed, at produkter, der stammer fra de nye medlemsstater, undergives foranstaltningerne i forordningens artikel 3.

219 Det bemærkes i den forbindelse, at den væsentligste del af begrundelsen for forordning nr. 1972/2003 findes i første til sjette betragtning til forordningen.

220 Første betragtning til forordning nr. 1972/2003 angiver, at der bør vedtages overgangsforanstaltninger for at forebygge omlægning af samhandelen i forbindelse med de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter som følge af tiltrædelsen.

- 221 Anden og fjerde betragtning omhandler foranstaltninger om eksportrestitution.
- 222 Tredje betragtning angiver, at handelsomlægninger, der vil kunne forstyrre markedsordningerne, ofte omfatter produkter, der kunstigt flyttes med henblik på udvidelsen og ikke indgår i den pågældende stats normale lagre. Betragtningen tilføjer, at overskudslagre også kan stamme fra national produktion, og at det derfor bør fastsættes, at disse lagre skal beskattes.
- 223 Endelig begrænser femte og sjette betragtning sig til at angive, at foranstaltningerne i forordning nr. 1972/2003 er nødvendige og hensigtsmæssige og i overensstemmelse med udtalelser fra alle berørte forvaltningskomitéer, og at de bør anvendes ensartet.
- 224 Det følger heraf, at ingen af de ovennævnte betragtninger udtrykkeligt redegør for den specifikke begrundelse, der foranledigede Kommissionen til at vedtage foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 med hensyn til produkter, der stammer fra de nye medlemsstater.
- 225 Republikken Polen har i den forbindelse gjort gældende, at Kommissionen udtrykkeligt har begrundet andre foranstaltninger, der minder om foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003.
- 226 Republikken Polen har indledningsvis citeret anden betragtning til forordning nr. 3108/94, der ifølge Republikken Polen vedrører denne forordnings artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Denne bestemmelse, ifølge hvilken tredjelandsvarer, der forefindes under ordningen for toldoplæg, ordningen for aktiv forædling eller midlertidig toldfri indførsel pr. 1. januar 1995, er undergivet en yderligere afgift, der anvendes i visse tilfælde, ud over afgiften i den nye medlemsstat denne dato ved overgang til fri omsætning regnet fra denne dato, har lighedspunkter med bestemmelsen i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003. I modsætning til det af Republikken Polen anførte kan der

imidlertid ikke findes en præcis begrundelse for denne bestemmelse i anden betragtning til forordning nr. 3108/94. Denne betragtning begrænser sig nemlig til at angive, at der bør anvendes en forenklet ordning, som bygger på det princip, at en transaktion inden for Fællesskabet, som indledes inden den 1. januar 1995, fortsat omfattes af de bestemmelser, der var gældende inden denne dato.

227 Republikken Polen har endvidere citeret sjette betragtning til forordning nr. 60/2004. Denne betragtning giver ifølge Republikken Polen en specifik begrundelse for denne forordnings artikel 5, som indfører en bestemmelse for sukkersektoren, der svarer til artikel 3 i forordning nr. 1972/2003. Sjette betragtning til forordning nr. 60/2004 angiver således, at ifølge kapitel 5 i bilag IV til tiltrædelsesakten fritages varer, der er underkastet forskellige suspensionsordninger på tiltrædelsestidspunktet, for told, når de overgår til fri omsætning, såfremt visse betingelser opfyldes. Den angiver ligeledes, at der i sukkersektoren er stor risiko for, at denne mulighed bliver brugt i spekulativt øjemed, og at der er risiko for omgåelse af det krav, der er fastsat i denne forordning om, at aktørerne for egen regning skal fjerne de overskudsmængder af sukker og isoglucose fra markedet, som myndighederne i de nye medlemsstater har fastsat, eller betale en afgift, hvis de ikke kan fremlægge bevis for, at de pågældende mængder er fjernet fra markedet. Endelig angiver den nævnte betragtning, at der derfor på tidspunktet for overgangen til fri omsætning bør opkræves importafgifter af produkter, der indebærer en sådan risiko.

228 Imidlertid foregriber den omstændighed, at der foreligger en udtrykkelig begrundelse for en tidsmæssig senere foranstaltning, der minder om foranstaltningen i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, ikke spørgsmålet om, hvorvidt fraværet af en tilsvarende præcision i sidstnævnte forordning nødvendigvis indebærer, at begrundelsen for denne forordning er utilstrækkelig hvad angår foranstaltningerne i forordningens artikel 3.

229 For at besvare dette spørgsmål, skal disse foranstaltninger anbringes i deres rette sammenhæng. Som det således fremgår af tredje betragtning til forordning nr. 1972/2003, er et af hovedformålene med denne forordning at forebygge risikoen for handelsomlægninger, der vil kunne forstyrre markedsordningerne, som følge af etablering af overskudslagre.

- 230 Dette formål søges i overensstemmelse med tankegangen bag forordning nr. 1972/2003 nået ved at pålægge de i forordningens artikel 4 fastsatte afgifter på de overskudslagre, der findes i de nye medlemsstater, idet der i tredje betragtning til forordningen er en udtrykkelig henvisning til, at denne afgift er hensigtsmæssig for at sikre, at det nævnte mål nås.
- 231 Artikel 3's funktion i forordning nr. 1972/2003 hvad angår de produkter fra de nye medlemsstater, der er undergivet en suspensionsordning, består udelukkende i at supplere den afgiftsordning for overskudslagre, der er indført ved forordningens artikel 4, og nærmere bestemt at sikre den effektive virkning af denne bestemmelse.
- 232 Det er nemlig indlysende, at foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 er nødvendige for at komplementere afgiftsordningen hvad angår de omhandlede produkter, der stammer fra de nye medlemsstater, eftersom det er åbenbart — som det er fremhævet ovenfor i præmis 191-193 — at hvis der ikke fandtes disse foranstaltninger, ville enhver erhvervsdrivende, der ejer produkter, som er undergivet den ved forordningens artikel 4 indførte afgift, kunne undgå forpligtelsen til at erlægge denne afgift ved at undergive de omhandlede produkter en af de i forordningens artikel 3 nævnte toldordninger i en anden medlemsstat.
- 233 Heraf følger, at hvad angår de omhandlede produkter, der stammer fra de nye medlemsstater, udgør foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 blot et valg af teknisk art for Kommissionen, der har til formål at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4, hvilken bestemmelse på sin side er Kommissionens hovedvalg af teknisk art med henblik på at sikre dens mål, nemlig at forebygge etableringen af overskudslagre i de nye medlemsstater.
- 234 Det må dermed fastslås, at Kommissionen på baggrund af den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 216 og 217, ikke var forpligtet til at begrunde mere specifikt, hvorfor foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 er nødvendige, eftersom begrundelsen for den nævnte forordning udtrykkeligt har identificeret formålet at

forhindre etableringen af overskudslagre og behovet for at indføre en ordning med beskatning af de nævnte lagre (tredje betragtning) samt den samlede situation, der har ført til vedtagelsen af den nævnte forordning (første, anden og tredje betragtning læst i sammenhæng). Den omhandlede begrundelse skal således anses for tilstrækkelig i den forbindelse.

235 Denne konklusion styrkes af den sammenhæng, som forordning nr. 1972/2003 er vedtaget i. Republikken Polen har nemlig ikke bestridt, at den var tæt knyttet til forløbet op til vedtagelsen af den nævnte forordning, idet Republikken Polen har deltaget som observatør i diverse møder i udvalget, der drøftede vedtagelsen af forordningen. Republikken Polen havde i øvrigt en omfattende korrespondance med Kommissionen om dette spørgsmål. Endelig fremgår det af sagens akter, at Kommissionen har tilkendegivet, at den var parat til at drøfte de forskellige spørgsmål vedrørende den nævnte forordning og til at overveje eventuelle ændringer før vedtagelsen af forordningen.

236 Det skal ligeledes understreges, at det fremgår af sagens akter, at Kommissionen med Republikken Polen særligt har drøftet dels spørgsmålet om, hvorvidt vedtagelsen af foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 faldt inden for de beføjelser, som Kommissionen råder over i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 41, dels baggrunden for vedtagelsen af de nævnte foranstaltninger.

237 På baggrund af det ovenstående må det foreliggende anbringende forkastes.

Om det femte anbringende angående en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

— Parternes argumenter

- 238 Republikken Polen har anført, at de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, er vedtaget i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet der herved opkræves importafgifter for visse produkter, der er højere end de afgifter, der følger af den præferencetoldordning, der fandtes i perioden umiddelbart før Republikken Polens tiltrædelse til Den Europæiske Union.
- 239 Republikken Polen finder, at den i lighed med de polske erhvervsdrivende kunne have en berettiget forventning om, at proceduren for varer, der var i midlertidig oplagring eller underlagt en toldordning, eller som var under transport i det udvidede EF, fra den 1. maj 2004 ville blive gennemført i overensstemmelse med principperne i kapitel 5 i bilag IV til tiltrædelsesakten, og at de toldafgifter, der var gældende den 30. april 2004, under alle omstændigheder ikke ville blive forhøjet efter datoen for tiltrædelsen, uanset overgangsforanstaltningen.
- 240 Republikken Polen finder herved, at selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke udelukker, at der kan foretages ændringer og tilpasninger af betingelser, der kan ændre sig i fremtiden, går de omhandlede overgangsforanstaltninger imidlertid ud over en tilpasning, og de udgør en ny regulering af den situation, som tidligere blev reguleret af tiltrædelsesakten.
- 241 Republikken Polen finder, at Kommissionen i sit svarskrift har medgivet, at påpasselige erhvervsdrivende ikke kunne forudse vedtagelsen af den anfægtede retsakt, og bemærker, at Kommissionen nøjes med at hævde, at de erhvervsdrivende kunne tilpasse deres virksomhed til kravene i denne retsakt. Imidlertid blev forordning nr. 1972/2003 for det første ikke offentliggjort på polsk før tiltrædelsen, for det andet kunne de erhvervsdrivendes eventuelle tilpasning til den omtvistede foranstaltning

enten bestå i at begrænse deres handelsmæssige virksomhed, altså til skade for deres normale handelsmæssige virksomhed, eller i at betale erga omnes-importafgifter.

242 I øvrigt er Kommissionens argumenter vedrørende formålet med indførelsen af importafgifter med et beløb, der svarer til erga omnes afgifter, uden grundlag, eftersom de nævnte afgifter ikke har nogen forbindelse med forebyggelsen af spekulation.

243 Endelig er enhver henvisning til Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89, som begrundelse for den anfægtede foranstaltning helt ugrundet, da den nævnte dom ikke vedrører en tilsvarende bestemmelse som artikel 3 i forordning nr. 1972/2003.

244 Kommissionen har bestridt Republikken Polens argumenter.

— Rettens bemærkninger

245 Det bemærkes, at det i Domstolens praksis er fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kun kan påberåbes i forhold til fællesskabsbestemmelser, såfremt Fællesskabet selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning (jf. Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

246 Det bemærkes, at Fællesskabet i dette tilfælde ikke selv tidligere har skabt en situation, som kunne give grundlag for en berettiget forventning for så vidt angår Republikken Polen eller polske erhvervsdrivende.

247 For det første har Fællesskabet hverken gennem dets handlinger eller undladte handlinger givet de interesserede kredse det indtryk, at der i forbindelse med udvidelsen pr. 1. maj 2004 ikke ville blive vedtaget overgangsforanstaltninger bl.a. for at sikre den effektive virkning af de foranstaltninger, der har til formål at undgå forstyrrelser på det fælles marked som følge af etablering af overskudslagre.

248 Det bemærkes dernæst, at enhver normalt agtpågivende erhvervsdrivende, der har undergivet produkter en af ordningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 før den 1. maj 2004, efter offentliggørelsen af tiltrædelsesakten i EU-Tidende burde have vidst, at Kommissionen i medfør af artikel 41, stk. 1, i denne akt var beføjet til at vedtage overgangsforanstaltninger for at tilpasse de gældende ordninger i de nye medlemsstater til den fælles markedsordning, og at sådanne foranstaltninger eventuelt kunne have indvirkning på de overskudslagre, der allerede var etableret på tidspunktet for offentliggørelsen af forordning nr. 735/2004, samt på de produkter, der var undergivet en suspensionsordning (jf. i denne retning Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i præmis 89, præmis 33). Kommissionen orienterede i øvrigt Republikken Polen om de påtænkte foranstaltninger i denne sag i det udvalg, der drøftede vedtagelsen af forordning nr. 1972/2003. Republikken Polen kan således ikke hævde, at der er sket en tilsidesættelse af denne medlemsstats berettigede forventning.

249 Følgelig må anbringendet om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forkastes.

Om søgsmålets fjerde del vedrørende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning undergiver yderligere syv produkter de omtvistede foranstaltninger som helhed

— Parternes argumenter

250 Republiken Polen har bemærket, at de omtvistede foranstaltninger på trods af kravene i tiltrædelsesaktens artikel 41 ikke tjener til at lette Polens overgang til den ordning, der følger af gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik ifølge de betingelser, der er fastsat i tiltrædelsesakten. De tjener udelukkende til at beskytte EF-15 mod den konkurrence, der er forbundet med tilstrømningen af landbrugsprodukter, som stammer fra de nye medlemsstater, når henses til deres potentiale inden for landbrug.

251 Republiken Polen har for det første anført, at artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 bevirker, at landbrugsprodukter, der importeres til EF-15 fra Polen, beskattes med Fællesskabets toldafgifter, mens der ikke sker beskatning i den modsatte situation. Republiken Polen har for det andet påpeget, at de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, indebærer, at polske indehavere af overskudslagre skal betale en afgift, hvis beløb væsentligt overstiger den indtjening, der kan opnås gennem spekulation. Republiken Polen har for det tredje understreget, at de foranstaltninger, der er opført i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003, forpligter medlemsstaten til at beskatte indehavere af overskudslagre af produkter, for hvilke der ikke består en risiko for spekulation, og for hvilke der ikke er konstateret overskudslagre på nationalt plan. Republiken Polen finder, at der under disse omstændigheder ikke kan drages anden konklusion end at det reelle mål med de omtvistede foranstaltninger er at beskytte EF-15 mod den lovlige konkurrence fra erhvervsdrivende fra de nye medlemsstater, hvilket udgør magtfordrejning fra Kommissionen side.

252 Kommissionen finder, at dette anbringende skal forkastes.

— Rettens bemærkninger

253 Det må fastslås, at Republikken Polen i forbindelse med dette anbringende blot på ny har sammenfattet de påstande, der er opført i de foregående dele af stævningen, og som allerede er behandlet i denne dom.

254 Det må således konkluderes, at dette ikke er et selvstændigt anbringende, og at det som følge heraf skal forkastes af de samme grunde som de anbringender, det udgør en sammenfatning af.

255 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at Kommissionen bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

256 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Republikken Polen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling):

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) **Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

Tiili

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Jürimäe

Soldevila Fragoso

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juni 2009.

Underskrifter

Indhold

Sagens faktiske omstændigheder	II - 1555
Retsforhandlinger	II - 1560
Formaliteten	II - 1562
Parternes argumenter	II - 1562
Rettens bemærkninger	II - 1566
Om realiteten	II - 1575
Om søgsmålets anden del vedrørende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning i Republikken Polens tilfælde undergiver yderligere syv produkter de foranstaltninger, der fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003	II - 1577
Om det første anbringende omhandlende en tilsidesættelse af tiltrædelsesaktens artikel 41 og af proportionalitetsprincippet	II - 1579
— Parternes argumenter	II - 1579
— Rettens bemærkninger	II - 1581
Om det andet anbringende angående en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet	II - 1589
— Parternes argumenter	II - 1589
— Rettens bemærkninger	II - 1591
Om søgsmålets tredje del vedrørende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning tilføjer syv produkter til listen over produkter i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003	II - 1593
— Parternes argumenter	II - 1593
— Rettens bemærkninger	II - 1595
	II - 1625

Om søgsmålets første del vedrørende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning undergiver yderligere syv produkter de foranstaltninger, der fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003	II - 1599
Om det første anbringende angående en tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser	II - 1603
— Parternes argumenter	II - 1603
— Rettens bemærkninger	II - 1605
Om det andet anbringende vedrørende Kommissionens manglende kompetence og en tilsidesættelse af tiltrædelsesaktens artikel 22 og artikel 41	II - 1606
— Parternes argumenter	II - 1606
— Rettens bemærkninger	II - 1607
Om det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet	II - 1609
— Parternes argumenter	II - 1609
— Rettens bemærkninger	II - 1610
Om det fjerde anbringende vedrørende en manglende eller utilstrækkelig begrundelse	II - 1612
— Parternes argumenter	II - 1612
— Rettens bemærkninger	II - 1613
Om det femte anbringende angående en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning	II - 1619
— Parternes argumenter	II - 1619
— Rettens bemærkninger	II - 1620
Om søgsmålets fjerde del vedrørende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, for så vidt som denne forordning undergiver yderligere syv produkter de omtvistede foranstaltninger som helhed	II - 1622
— Parternes argumenter	II - 1622
— Rettens bemærkninger	II - 1623
Sagens omkostninger	II - 1623