

URTEIL DES GERICHTS (Erste erweiterte Kammer)

10. Juni 2009*

In der Rechtssache T-257/04

Republik Polen, vertreten zunächst durch J. Pietras, sodann durch E. Ośniecka-Tamecka, T. Nowakowski, M. Dowgielewicz und B. Majczyna als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt M. Szpunar,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten zunächst durch A. Stobiecka-Kuik, L. Visaggio und T. van Rijn, sodann durch T. van Rijn, H. Tserepa-Lacombe und A. Szmytkowska als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung von Art. 3 und Art. 4 Abs. 3 und 5 achter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1972/2003 der Kommission vom 10. November 2003 über die

* Verfahrenssprache: Polnisch.

aufgrund des Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei zu treffenden Übergangsmaßnahmen für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 293, S. 3) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 230/2004 der Kommission vom 10. Februar 2004 (ABl. L 39, S. 13) und die Verordnung (EG) Nr. 735/2004 der Kommission vom 20. April 2004 (ABl. L 114, S. 13) geänderten Fassung

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Erste erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin V. Tiili (Berichterstatterin), des Richters F. Dehousse, der Richterinnen I. Wiszniewska-Białecka und K. Jürimäe sowie des Richters S. Soldevila Fragoso,

Kanzler: K. Pocheć, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Juni 2008

II - 1554

folgendes

Urteil

Sachverhalt

- ¹ Am 10. November 2003 erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1972/2003 über die aufgrund des Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei zu treffenden Übergangsmaßnahmen für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 293, S. 3).
- ² Diese Verordnung wurde erlassen auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 3 des am 16. April 2003 in Athen unterzeichneten und von der Republik Polen am 23. Juli 2003 ratifizierten Vertrags zwischen dem Königreich Belgien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, Irland, der Italienischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (ABl. 2003, L 236, S. 17, im Folgenden: Beitrittsvertrag) und von Art. 41 Abs. 1 der dem Beitrittsvertrag beigefügten Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn,

der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 2003, L 236, S. 33, im Folgenden: Beitrittsakte).

- 3 Mit dieser Verordnung, die durch die Verordnung (EG) Nr. 230/2004 der Kommission vom 10. Februar 2004 (ABl. L 39, S. 13) und die Verordnung (EG) Nr. 735/2004 der Kommission vom 20. April 2004 (ABl. L 114, S. 13) geändert wurde, wird — im Wesentlichen und soweit für den vorliegenden Rechtsstreit von Belang — u. a. ein übergangsweise von den sonst anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften abweichendes System der Erhebung von Abgaben auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse errichtet.
- 4 So bestimmt Art. 3 dieser Verordnung:

„Nichterhebungsverfahren

(1) Dieser Artikel gilt abweichend von Anhang IV Kapitel 5 der Beitrittsakte und von den Artikeln 20 und 214 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften.

(2) Auf die in Artikel 4 Absatz 5 genannten Erzeugnisse, die sich vor dem 1. Mai 2004 in der Fünfzehnergemeinschaft oder in einem neuen Mitgliedstaat im freien Verkehr befinden, und sich am 1. Mai 2004 in der erweiterten Gemeinschaft in vorübergehender Verwahrung befinden oder einem der Zollverfahren gemäß Artikel 4 Absatz 15 Buchstabe b) und Artikel 4 Absatz 16 Buchstaben b) bis g) der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 unterliegen oder die nach Abwicklung der Ausfuhrförmlichkeiten innerhalb der erweiterten Gemeinschaft transportiert werden, wird der am Tag der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr geltende Erga-omnes-Einfuhrzollsatz angewandt.

Unterabsatz 1 gilt nicht für die aus der Fünfzehnergemeinschaft ausgeführten Erzeugnisse, wenn der Einführer nachweist, dass im Ausfuhrland keine Ausfuhrerstattung für die Erzeugnisse beantragt wurde. Auf Verlangen des Einführers lässt der Ausführer von der zuständigen Behörde auf der Ausfuhranmeldung vermerken, dass im Ausfuhrland keine Ausfuhrerstattung für die Erzeugnisse beantragt wurde.

(3) Auf die in Artikel 4 Absatz 5 genannten Erzeugnisse aus Drittländern, die am 1. Mai 2004 in einem neuen Mitgliedstaat dem Verfahren der aktiven Veredelung gemäß Artikel 4 Absatz 16 Buchstabe d) oder dem Verfahren der vorübergehenden Verwendung gemäß Artikel 4 Absatz 16 Buchstabe f) der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 unterliegen und die zu dem genannten Zeitpunkt oder später in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden, wird der Einfuhrzoll erhoben, der zum Zeitpunkt der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr für Erzeugnisse aus Drittländern gilt.“

5 Art. 4 der genannten Verordnung sieht vor:

„Abgaben auf Waren im freien Verkehr

(1) Unbeschadet der Bestimmungen von Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte und sofern auf einzelstaatlicher Ebene keine strengeren Rechtsvorschriften gelten, erheben die neuen Mitgliedstaaten eine Abgabe auf am 1. Mai 2004 bestehende Überschussbestände von Erzeugnissen im freien Verkehr.

(2) Bei der Bestimmung der Überschussbestände jedes Besitzers berücksichtigen die neuen Mitgliedstaaten insbesondere:

- a) die durchschnittlichen Bestände in den Jahren vor dem Beitritt,
- b) die Handelsströme in den Jahren vor dem Beitritt,
- c) die Umstände, unter denen die Bestände gebildet wurden.

Der Begriff Überschussbestände gilt sowohl für in die neuen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse wie auch für Erzeugnisse mit Ursprung in den neuen Mitgliedstaaten. Er gilt auch für Erzeugnisse, die für den Markt der neuen Mitgliedstaaten bestimmt sind.

...

(3) Der Betrag der Abgabe gemäß Absatz 1 wird nach dem am 1. Mai 2004 geltenden Erga-omnes-Einfuhrzollsatz bestimmt. Die durch die nationalen Behörden eingekommenen Abgaben werden dem Haushalt des neuen Mitgliedstaats zugewiesen.

...

(5) Dieser Artikel gilt für die Erzeugnisse der folgenden KN-Codes:

...

— im Falle Polens:

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 [ausgenommen 1702 30 10], 1702 40 [ausgenommen 1702 40 10], 1702 90 [beschränkt auf 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) Die Kommission kann weitere Erzeugnisse auf die Liste gemäß Absatz 5 setzen oder Erzeugnisse von der Liste streichen.“

- 6 Sieben der in der Liste in Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 in ihrer geänderten Fassung verzeichneten Erzeugnisse wurden darin mit der Verordnung Nr. 735/2004 aufgenommen, und zwar die Erzeugnisse der KN-Codes 0202 30 10, 0202 30 50, 0207 14 10, 0207 14 70, 1602 32 11, 2008 30 55 und 2008 30 75. Mit der Verordnung Nr. 735/2004 wurde nur die fragliche Liste geändert, während der Wortlaut der anderen mit der vorliegenden Klage angegriffenen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1972/2003 unverändert blieb.

Verfahren

- 7 Die Republik Polen hat mit Klageschrift, die am 28. Juni 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.
- 8 In der Annahme, dass die vorliegende Rechtssache eine Auslegungsfrage aufwirft, die mit der in der beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache Polen/Rat (C-273/04) aufgeworfenen identisch ist, hat der Präsident der Dritten Kammer des Gerichts mit Beschluss vom 11. Juli 2006 nach Art. 54 Abs. 3 der Satzung des Gerichtshofs sowie Art. 77 Buchst. a und Art. 78 der Verfahrensordnung des Gerichts das Verfahren in der vorliegenden Rechtssache bis zum Erlass des Urteils des Gerichtshofs ausgesetzt.
- 9 Mit Urteil vom 23. Oktober 2007, Polen/Rat (C-273/04, Slg. 2007, I-8925), hat der Gerichtshof, ohne über die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit zu entscheiden, unmittelbar in der Sache entschieden und die fragliche Klage abgewiesen.
- 10 Durch Änderungen in der Besetzung der Kammern des Gerichts ist die Berichtsterminerin der Ersten Kammer zugewiesen worden, an die die vorliegende Rechtssache deshalb verwiesen worden ist.
- 11 Mit Entscheidung vom 8. Januar 2008 hat das Gericht, das den Antrag der Republik Polen auf Verweisung an die Große Kammer dahin ausgelegt hat, dass hilfsweise die Verweisung an eine Kammer mit fünf Richtern beantragt wird, gemäß Art. 51 § 1 Abs. 2 der Verfahrensordnung, wonach die Rechtssache von einer Kammer mit mindestens fünf Richtern entschieden wird, wenn ein am Verfahren beteiligter Mitgliedstaat dies beantragt, die Rechtssache auf Vorschlag der Ersten Kammer an die Erste erweiterte Kammer verwiesen.

12 Am 11. April 2008 hat das Gericht der Kommission einige schriftliche Fragen gestellt, die von dieser innerhalb der festgesetzten Frist beantwortet worden sind.

13 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Erste erweiterte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

14 Die Parteien haben in der Sitzung vom 16. Juni 2008 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

15 Die Republik Polen beantragt,

— Art. 3 und Art. 4 Abs. 3 und 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 in ihrer geänderten Fassung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

16 Die Kommission beantragt,

— die Klage in vollem Umfang abzuweisen;

— der Republik Polen die Kosten aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Parteien

- 17 Ohne förmlich eine Einrede der Unzulässigkeit zu erheben, macht die Kommission in ihrer Klagebeantwortung geltend, die Klage sei verspätet erhoben worden und daher unzulässig.
- 18 Die Kommission weist darauf hin, dass nach Art. 230 Abs. 5 EG Klagen gegen eine Verordnung binnen zwei Monaten, vom fünfzehnten Tag nach ihrer Veröffentlichung an gerechnet, zu erheben seien. Da die Verordnung Nr. 1972/2003 am 11. November 2003 im Amtsblatt veröffentlicht worden sei, sei die Frist für die Erhebung einer Klage gegen diese Verordnung demnach am 4. Februar 2004 um Mitternacht abgelaufen.
- 19 Die Kommission betont, dass die Beitrittsakte keine Vorschrift enthalte, die eine Abweichung von der in Art. 230 EG festgelegten Frist erlaube. Lege man für den Beginn der Klagefrist für die Republik Polen ein anderes Datum als das der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 1972/2003 fest, habe dies zur Folge, dass für die neuen Mitgliedstaaten ein anderer Zeitpunkt für den Ablauf der Klagefrist eingeführt werde als der für die alten Mitgliedstaaten vorgesehene.
- 20 Zur Untermauerung ihrer These beruft sich die Kommission auf das Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Kommission/Österreich (C-194/01, Slg. 2004, I-4579). In diesem Urteil habe der Gerichtshof dargelegt, dass die neuen Mitgliedstaaten nach ihrem Beitritt keine Nichtigkeitsklage gegen einen Gemeinschaftsrechtsakt erheben könnten, wenn die Klagefrist vor dem Tag ihres Beitritts abgelaufen sei (Randnr. 41). Außerdem beruft sie sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 16. Februar 1982, Halyvourgiki und Helleniki Halyvourgia/Kommission (39/81, 43/81, 85/81

und 88/81, Slg. 1982, 593, Randnrn. 9 bis 15), in dem der Gerichtshof ausgeführt habe, dass die zwischen dem Datum der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags und dem seines Wirksamwerdens erlassenen Rechtsakte für die neuen Mitgliedstaaten am Tag des Inkrafttretens dieses Vertrags von Rechts wegen verbindlich würden.

- 21 Schließlich meint die Kommission, das in der Erwiderung vorgetragene Argument der Republik Polen, wonach die Klage, selbst wenn die Klagefrist für eine Klage gegen die Verordnung Nr. 1972/2003 abgelaufen sei, in jedem Fall hinsichtlich der mit der Verordnung Nr. 735/2004 hinzugefügten Erzeugnisse zulässig sei, sei ein neues Angriffsmittel im Sinne von Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung und demnach unzulässig.
- 22 Die Republik Polen weist darauf hin, dass Art. 2 Abs. 3 des Beitrittsvertrags bestimme, dass die Organe der Union vor dem Beitritt die in Art. 41 der Beitrittsakte vorgesehenen Maßnahmen erlassen könnten, die nur vorbehaltlich des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags und zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens in Kraft träten. Dieser zuletzt genannte Umstand unterscheide die Verordnung Nr. 1972/2003 von den anderen von den Organen der Gemeinschaften vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakten, was auch für den Umstand gelte, dass der Begriff „Mitgliedstaaten“ in dieser Verordnung sowohl auf die alten als auch auf die neuen Mitgliedstaaten abstelle.
- 23 Die Republik Polen ist deshalb, ohne die in Art. 230 EG festgelegte Frist für alle in der Zeit vor dem Beitritt eines neuen Mitgliedstaats erlassenen Rechtsakte in Frage zu stellen, der Ansicht, dass sie, da die Verordnung Nr. 1972/2003 auf der Grundlage der Beitrittsakte erlassen worden und an sie als Mitgliedstaat gerichtet sei, das Recht habe, binnen zwei Monaten ab ihrem Beitritt Klage zu erheben.
- 24 Dazu führt die Republik Polen aus, dass die Urteile Halyvourgiki und Helleniki Halyvourgia/Kommission sowie Kommission/Österreich (oben in Randnr. 20 ange-

führt), anders als es bei der Verordnung Nr. 1972/2003 der Fall sei, keine auf der Grundlage einer Beitrittsakte erlassenen Rechtsakte betreffen.

- 25 Im Übrigen müsse die Verordnung Nr. 1972/2003, da sie an die Mitgliedstaaten der Europäischen Union am 1. Mai 2004 gerichtet sei, gemäß Anhang II Kapitel 22 Nr. 1 der Beitrittsakte in den 20 Amtssprachen der Europäischen Union veröffentlicht werden. Der Prozess der Veröffentlichung dieser Verordnung sei daher nicht am 11. November 2003 beendet gewesen, sondern erst am 1. Mai 2004, dem Zeitpunkt, zu oder ab dem diese Verordnung in den 20 Amtssprachen veröffentlicht worden sei.
- 26 Die Republik Polen sieht ihren Standpunkt durch die Rechtsprechung bestätigt, nach der die Auslegung von Gemeinschaftstexten, da sie in verschiedenen Sprachfassungen gleichermaßen verbindlich seien, einen Vergleich dieser Sprachfassungen erfordere (Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 1982, Cilfit u. a., 283/81, Slg. 1982, 3415, Randnr. 18). Am 11. November 2003 sei die Verordnung Nr. 1972/2003 nämlich nicht in polnischer Sprache veröffentlicht gewesen und habe daher nicht ordnungsgemäß ausgelegt werden können.
- 27 Ferner beginne die Klagefrist für alle Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 zu laufen und nicht nur für diejenigen, die zu diesem Datum beigetreten seien, was die Argumente der Kommission hinsichtlich unterschiedlicher Daten für den Ablauf der Klagefrist entkräfte.
- 28 Darüber hinaus impliziere die These der Kommission einen geringeren Rechtsschutz für die neuen Mitgliedstaaten, obwohl diese von der Verordnung Nr. 1972/2003 besonders betroffen seien. Diese müssten in der Lage sein, die fragliche Verordnung als Mitgliedstaaten anzufechten, da die Verordnung an sie in dieser Eigenschaft gerichtet worden sei.

- 29 Die Republik Polen trägt nämlich vor, dass sie gegen die Verordnung Nr. 1972/2003 vor dem Beitritt nicht als nicht privilegierte Partei gemäß Art. 230 Abs. 4 EG hätte klagen können, da die fragliche Verordnung ein allgemein geltender Rechtsakt und keine individuelle Entscheidung im Sinne dieser Bestimmung sei und sie nicht unmittelbar und individuell im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Klagen von Gebietskörperschaften betreffe (Urteile des Gerichtshofs vom 22. November 2001, *Niederlandse Antillen/Rat*, C-452/98, Slg. 2001, I-8973, und vom 10. April 2003, *Kommission/Niederlandse Antillen*, C-142/00 P, Slg. 2003, I-3483, Randnr. 69). Nur solche Rechtsakte, die die jeweiligen Gebietskörperschaften daran hinderten, ihren Aufgaben in der Weise nachzukommen, die sie für angemessen hielten, könnten als Rechtsakte angesehen werden, die sie individuell betreffen (Urteil des Gerichts vom 15. Juni 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Kommission*, T-288/97, Slg. 1999, II-1871). Die Verordnung Nr. 1972/2003 habe ihre Rechte insoweit aber nicht beschränkt.
- 30 Die Republik Polen macht weiterhin geltend, dass Art. 241 EG kein zweckdienlicher Rechtsbehelf gegen die Verordnung Nr. 1972/2003 sei, da er kein autonomes Klagerecht begründe und nur inzident im Rahmen eines auf eine andere Rechtsgrundlage gestützten Verfahrens geltend gemacht werden könne. Zudem seien die in Rede stehenden Vorschriften der Verordnung Nr. 1972/2003 so präzise, dass sie keine Grundlage für den Erlass noch detaillierterer Durchführungsbestimmungen bildeten, weshalb ihre Unanwendbarkeit nicht nach Art. 241 EG eingewandt werden könne. Im Übrigen könne ein Mitgliedstaat nach Ablauf der in Art. 230 EG vorgesehenen Frist die Gültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts nicht als Verteidigungsmittel in einem Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlender Umsetzung dieses Rechtsakts in Frage stellen. Folglich führe die These der Kommission dazu, dass ihr das Recht, eine Klage gegen die Verordnung Nr. 1972/2003 zu erheben, genommen werde.
- 31 Hilfsweise trägt die Republik Polen in ihrer Erwiderung vor, dass die vorliegende, am 28. Juni 2004 erhobene Klage jedenfalls hinsichtlich der Erzeugnisse zulässig sei, die mit der am 21. April 2004 im Amtsblatt veröffentlichten Verordnung Nr. 735/2004 hinzugefügt worden seien, da sie eine Klage auf Nichtigkeitklärung der Verordnung Nr. 1972/2003 in der durch die Verordnung Nr. 735/2004 geänderten Fassung erhoben habe.

Würdigung durch das Gericht

- 32 Nach Art. 230 Abs. 5 EG sind Klagen „binnen zwei Monaten zu erheben; diese Frist läuft ... von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung ... oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat“. Bereits aus dem Wortlaut dieser Vorschrift ergibt sich, dass der Zeitpunkt, zu dem der Kläger von der Handlung Kenntnis erlangt hat, als Beginn der Klagefrist nur subsidiär neben dem Zeitpunkt der Bekanntgabe oder der Mitteilung der Handlung in Betracht kommt (Urteil des Gerichtshofs vom 10. März 1998, Deutschland/Rat, C-122/95, Slg. 1998, I-973, Randnr. 35).
- 33 Auch ist darauf hinzuweisen, dass die strikte Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Verfahrensfristen dem Erfordernis der Rechtssicherheit und der Notwendigkeit entspricht, jede Diskriminierung oder willkürliche Behandlung bei der Gewährung von Rechtsschutz zu vermeiden (Beschluss des Gerichtshofs vom 5. Februar 1992, Frankreich/Kommission, C-59/91, Slg. 1992, I-525, Randnr. 8; Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juni 1994, Kommission/BASF u. a., C-137/92 P, Slg. 1994, I-2555, Randnr. 40; Beschlüsse des Gerichtshofs vom 7. Mai 1998, Irland/Kommission, C-239/97, Slg. 1998, I-2655, Randnr. 7, und vom 17. Mai 2002, Deutschland/Parlament und Rat, C-406/01, Slg. 2002, I-4561, Randnr. 20). Außerdem entspricht die strikte Beachtung der Verfahrensfristen den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege und der Verfahrensökonomie (Urteil des Gerichtshofs vom 14. September 1999, Kommission/AssiDomän Kraft Products u. a., C-310/97 P, Slg. 1999, I-5363, Randnr. 61). Schließlich ist eine verspätete Klageerhebung ein zwingender Unzulässigkeitsgrund, der von Amts wegen festgestellt werden muss (Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 1980, Belfiore/Kommission, 108/79, Slg. 1980, 1769, Randnr. 3).
- 34 Im vorliegenden Fall wurde die Verordnung Nr. 1972/2003 am 11. November 2003 im Amtsblatt veröffentlicht. Der Tag des Ablaufs der Klagefrist ist daher von diesem Datum aus zu berechnen.
- 35 Art. 101 § 1 Buchst. a der Verfahrensordnung lautet: „Ist für den Anfang einer nach Tagen, Wochen, Monaten oder Jahren bemessenen Frist der Zeitpunkt maßgebend, zu dem ein Ereignis eintritt oder eine Handlung vorgenommen wird, so wird bei der Berechnung dieser Frist der Tag, in den das Ereignis oder die Handlung fällt, nicht mitgerechnet.“ Ferner ist nach Art. 102 § 1 der Verfahrensordnung, wenn eine Frist für die Erhebung einer Klage gegen eine Maßnahme eines Organs mit der Veröffentli-

chung der Maßnahme beginnt, diese Frist im Sinne von Art. 101 § 1 Buchst. a vom Ablauf des vierzehnten Tages nach der Veröffentlichung der Maßnahme im Amtsblatt an zu berechnen. Daraus folgt, dass die Klagefrist von zwei Monaten im vorliegenden Fall vom 25. November 2003 um Mitternacht an zu berechnen ist.

36 Weiterhin bestimmt Art. 101 § 1 Buchst. b der Verfahrensordnung, dass eine nach Monaten bemessene Frist mit Ablauf des Tages endet, der im letzten Monat dieselbe Zahl wie der Tag trägt, an dem das Ereignis eingetreten oder die Handlung vorgenommen worden ist, von denen an die Frist zu berechnen ist. Die hier maßgebende Klagefrist endete demnach am 25. Januar 2004 um Mitternacht.

37 Unter Berücksichtigung der pauschalen Entfernungsfrist von zehn Tagen, die nach Art. 102 § 2 der Verfahrensordnung zu den Verfahrensfristen hinzuzurechnen ist, endete die gesamte Frist für die Erhebung einer Klage gegen die Verordnung Nr. 1972/2003 am 4. Februar 2004 um Mitternacht.

38 Die Republik Polen hat die vorliegende Klage am 28. Juni 2004 erhoben. Daraus folgt, dass sie in Bezug auf die Verordnung Nr. 1972/2003 verspätet erhoben wurde.

39 Keines der Argumente der Republik Polen kann diesen Schluss in Frage stellen.

40 Was an erster Stelle das Argument der Republik Polen betrifft, die Verordnung Nr. 1972/2003 sei unvollständig veröffentlicht worden, da sie nicht in den 20 Amtssprachen der Europäischen Union veröffentlicht worden sei, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 4 der Verordnung Nr. 1 des Rates vom 15. April 1958 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 1958, Nr. 17, S. 385)

in seiner geänderten, am 11. November 2003 anwendbaren Fassung vorsah, dass „Verordnungen und andere Schriftstücke von allgemeiner Geltung ... in den elf Amtssprachen abgefasst [werden]“.

- 41 Da Art. 1 des Beitrittsvertrags vorsieht, dass die Bestimmungen der Beitrittsakte Bestandteil dieses Vertrags sind, traten diese Bestimmungen nämlich zur selben Zeit in Kraft wie der Beitrittsvertrag. Die in Anhang II Kapitel 22 Nr. 1 der Beitrittsakte vorgesehenen Änderungen der Sprachenregelung, mit der die Sprachen der neuen Mitgliedstaaten in die Arbeitssprachen der Organe einbezogen werden, traten daher erst am 1. Mai 2004 in Kraft.
- 42 Daraus folgt, dass die Kommission nicht verpflichtet war, die Verordnung Nr. 1972/2003 am 11. November 2003 in polnischer Sprache zu veröffentlichen, und dass diese Verordnung anhand der zu diesem Zeitpunkt veröffentlichten Sprachfassungen ausgelegt werden konnte.
- 43 Was an zweiter Stelle das Argument betrifft, die Verordnung Nr. 1972/2003 sei vorbehaltlich des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags und zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens, d. h. am 1. Mai 2004, in Kraft getreten, darf die Befugnis, gegen einen Rechtsakt Einwände zu erheben, die an die Erfüllung aller erforderlichen Veröffentlichungsförmlichkeiten gebunden ist und die die Klagefrist in Gang setzt, nicht mit dem gegebenenfalls verzögerten Inkrafttreten des Rechtsakts verwechselt werden (vgl. in diesem Sinne Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro in der Rechtssache Polen/Rat, Urteil vom 23. Oktober 2007, oben in Randnr. 9 angeführt, Nr. 23).
- 44 Art. 230 Abs. 5 EG sieht für den Beginn der Klagefrist nicht den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Rechtsakts vor. Auch wenn sich die Verordnung Nr. 1972/2003 entsprechend dem Vorbringen der Republik Polen in Bezug auf den Zeitpunkt ihrer Durchführung und ihren Adressatenkreis vom restlichen gemeinschaftlichen Besitzstand unterschieden sollte, wäre dies somit kein Hindernis dafür, dass die Klagefrist mit der Veröffentlichung der fraglichen Verordnung zu laufen begann.

- 45 An dritter Stelle ist auch das Argument zurückzuweisen, die Verordnung Nr. 1972/2003 sei an alle Mitgliedstaaten einschließlich der Republik Polen gerichtet worden, so dass diese sie in dieser Eigenschaft müsse anfechten können.
- 46 Erstens sieht die Beitrittsakte nämlich für die Gemeinschaftsorgane speziell die Möglichkeit vor, bestimmte Maßnahmen zwischen dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der Beitrittsakte und dem des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten zu erlassen, ohne aber vorübergehende Ausnahmen vom System der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftsrechtsakte vorzusehen.
- 47 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Verfahrensfristen strikt anzuwenden sind (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 15. Januar 1987, Misset/Rat, 152/85, Slg. 1987, 223, Randnr. 11) und dass davon nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen, bei Vorliegen eines Zufalls oder eines Falls höherer Gewalt, abgewichen werden kann (Beschluss des Gerichtshofs vom 19. Februar 2004, Forum des migrants/Kommission, C-369/03 P, Slg. 2004, I-1981, Randnr. 16). Die Republik Polen legt jedoch nicht dar, inwiefern in Bezug auf sie im vorliegenden Fall ganz außergewöhnliche Umstände vorliegen sollen, die es geböten, unter Beeinträchtigung des Grundsatzes der Rechtssicherheit vom Grundsatz der strikten Anwendung der Verfahrensfristen abzuweichen.
- 48 Drittens ist, sofern das Argument der Republik Polen dahin zu verstehen sein sollte, dass sie der Auffassung gewesen sei, sie habe erst als Mitgliedstaat Klage erheben können, hervorzuheben, dass die in Art. 230 EG vorgesehene Klagefrist allgemein gilt. Die Eigenschaft der Republik Polen als Mitgliedstaat war dafür nicht erforderlich. Die Klagefrist fand auf sie jedenfalls als juristische Person Anwendung.
- 49 Was an letzter Stelle das auf das Recht auf effektiven Rechtsschutz gestützte Argument betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass dieses Recht durch die strikte Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Verfahrensfristen, die insbesondere

dem Erfordernis der Rechtssicherheit entspricht, in keiner Weise beeinträchtigt wird (Beschluss Deutschland/Parlament und Rat, oben in Randnr. 33 angeführt, Randnr. 20).

- 50 Im Übrigen trifft es zwar zu, dass die Voraussetzungen für die Eröffnung einer Klage vor dem Gemeinschaftsrichter im Licht des Grundsatzes eines effektiven Rechtsschutzes auszulegen sind, doch kann eine solche Auslegung nichtsdestoweniger nicht zum Wegfall einer im Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzung führen, ohne dass die den Gemeinschaftsgerichten durch den Vertrag verliehenen Befugnisse überschritten würden (Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*, C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677, Randnr. 44; vgl. entsprechend auch Beschluss des Gerichtshofs vom 28. März 2003, *Diputación Foral de Álava u. a./Kommission*, C-75/02 P, Slg. 2003, I-2903, Randnr. 34).
- 51 Schließlich haben die Gemeinschaftsgerichte Rechtsunterworfenen, denen gegen die in Art. 230 Abs. 1 EG genannten Handlungen kein effektiver Rechtsweg zur Verfügung stand, im Wege der Auslegung von Art. 230 Abs. 2 und 4 EG zwar in der Tat die Klagebefugnis für Klagen auf Nichtigkeitserklärung solcher Handlungen zugesprochen (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 23. April 1986, *Les Verts*, 294/83, Slg. 1986, 1339, Randnr. 23, vom 7. Juli 1992, *Parlament/Rat*, C-295/90, Slg. 1992, I-4193, und vom 16. Juli 1992, *Parlament/Rat*, C-65/90, Slg. 1992, I-4593), doch hinderte der Umstand, dass die Klagefrist mit der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 1972/2003 zu laufen begann, die Republik Polen nicht daran, das Gericht anzurufen, um die Rechtmäßigkeit dieser Verordnung überprüfen zu lassen. Entgegen ihrem Vorbringen konnte sie gegen diese Handlung eine Klage nach Art. 230 Abs. 4 EG erheben.
- 52 Wenn nämlich Drittstaaten einschließlich neuer Mitgliedstaaten vor dem Beitritt hinsichtlich Rechtsstreitigkeiten nicht den Status beanspruchen können, den das Gemeinschaftssystem den Mitgliedstaaten zuerkennt, so stehen ihnen doch die Klagemöglichkeiten zur Verfügung, die es juristischen Personen gewährt (vgl. in diesem Sinne Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro in der Rechtssache *Polen/Rat*, oben in Randnr. 43 angeführt, Nr. 40).
- 53 Diese Auslegung wird durch die Rechtsprechung zum Recht von Einheiten unterhalb der staatlichen Ebene zur Erhebung von Nichtigkeitsklagen bestätigt, wonach der Zweck des Art. 230 Abs. 4 EG darin besteht, allen natürlichen und juristischen

Personen, die von Handlungen der Gemeinschaftsorgane unmittelbar und individuell betroffen sind, einen angemessenen Rechtsschutz zu gewähren. Die Klagebefugnis ist daher allein nach Maßgabe dieses Zwecks zuzuerkennen, und die Nichtigkeitsklage muss somit allen Personen zugänglich sein, die die vorgesehenen objektiven Voraussetzungen erfüllen, d. h. die erforderliche Rechtspersönlichkeit besitzen und von der angefochtenen Handlung individuell und unmittelbar betroffen sind. Dies gilt auch für den Fall, dass der Kläger eine öffentliche Einrichtung ist, die diesen Kriterien entspricht (Urteil Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Kommission, oben in Randnr. 29 angeführt, Randnr. 41; vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro in der Rechtssache Polen/Rat, oben in Randnr. 43 angeführt, Nr. 41), was auf die neuen Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union zutraf.

- 54 Im vorliegenden Fall handelt es sich bei der Verordnung Nr. 1972/2003 zwar um einen Rechtsakt von allgemeiner Geltung und nicht um eine Entscheidung im Sinne von Art. 249 EG. Doch schließt die allgemeine Geltung eines Rechtsakts es nicht aus, dass er bestimmte natürliche oder juristische Personen unmittelbar und individuell betreffen kann (Urteile des Gerichtshofs vom 18. Mai 1994, Codorníu/Rat, C-309/89, Slg. 1994, I-1853, Randnr. 19, und Niederlandse Antillen/Rat, oben in Randnr. 29 angeführt, Randnr. 55).
- 55 Nach ständiger Rechtsprechung kann ein Rechtsakt von allgemeiner Geltung wie eine Verordnung natürliche oder juristische Personen nur dann individuell betreffen, wenn er diese wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder aufgrund von Umständen betrifft, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausheben und sie in ähnlicher Weise individualisieren wie den Adressaten einer Entscheidung im Sinne von Art. 249 EG (Urteile des Gerichtshofs vom 22. November 2001, Antillean Rice Mills/Rat, C-451/98, Slg. 2001, I-8949, Randnr. 49, Unión de Pequeños Agricultores/Rat, oben in Randnr. 50 angeführt, Randnr. 36, und Kommission/Niederlandse Antillen, oben in Randnr. 29 angeführt, Randnr. 65).
- 56 Insoweit ist hervorzuheben, dass eine Einheit unterhalb der staatlichen Ebene von einer Gemeinschaftshandlung unmittelbar und individuell betroffen ist, wenn diese sie unmittelbar daran hindert, ihre eigenen Befugnisse in der von ihr gewünschten Weise auszuüben (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 30. April 1998, Vlaams Gewest/Kommission, T-214/95, Slg. 1998, II-717, Randnr. 29, und Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Kommission, oben in Randnr. 29 angeführt, Randnr. 31).

- 57 Das muss auch für die neuen Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union gelten, soweit es um Gemeinschaftsrechtsakte geht, die nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrags durch diese Staaten erlassen wurden.
- 58 Es ist festzustellen, dass die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1972/2003 der Republik Polen verschiedene Verpflichtungen auferlegen und damit unmittelbar die Ausübung ihrer eigenen Befugnisse betreffen.
- 59 Die Republik Polen ist nämlich nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 insbesondere verpflichtet, unverzüglich zum 1. Mai 2004 eine Bestandsaufnahme der verfügbaren Bestände an bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen durchzuführen und von den Besitzern von Überschussbeständen an im freien Verkehr befindlichen Waren eine Abgabe in Höhe des zu diesem Zeitpunkt geltenden Erga-omnes-Einfuhrzollsatzes zu erheben.
- 60 Außerdem verpflichtet Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 die Republik Polen, auf die in Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich dieser Verordnung genannten Erzeugnisse, die sich vor dem 1. Mai 2004 in ihrem Hoheitsgebiet im freien Verkehr befanden und sich am 1. Mai 2004 in der erweiterten Gemeinschaft in vorübergehender Verwahrung befanden oder einem der Zollverfahren gemäß Art. 4 Abs. 15 Buchst. b und Art. 4 Abs. 16 Buchst. b bis g der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1996, L 97, S. 38) unterlagen oder die nach Abwicklung der Ausfuhrförmlichkeiten innerhalb der erweiterten Gemeinschaft transportiert wurden, eine Abgabe in Höhe des am Tag der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr geltenden Erga-omnes-Einfuhrzollsatzes zu erheben.
- 61 Somit ist der Schluss zu ziehen, dass die Republik Polen von der Verordnung Nr. 1972/2003 unmittelbar und individuell betroffen war, bevor sie zum Mitgliedstaat wurde, und gemäß Art. 230 Abs. 4 EG eine Klage auf Nichtigerklärung dieser Verordnung erheben konnte.

- 62 Daraus folgt, dass die strikte Anwendung der Klagefristen ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 1972/2003 die Republik Polen im vorliegenden Fall nicht daran hinderte, ihre Rechte geltend zu machen und in den Genuss eines effektiven Rechtsschutzes zu kommen.
- 63 Nach alledem ist der Schluss zu ziehen, dass die vorliegende Klage in Bezug auf die Verordnung Nr. 1972/2003 verspätet erhoben worden und damit als unzulässig abzuweisen ist.
- 64 Folglich ist das von der Republik Polen hilfsweise angeführte Argument zu prüfen, wonach die vorliegende Klage, da sie am 28. Juni 2004 erhoben worden sei, jedenfalls im Hinblick auf die Erzeugnisse zulässig sei, die durch die Verordnung Nr. 735/2004, die am 21. April 2004 im Amtsblatt veröffentlicht worden sei, hinzugefügt worden seien.
- 65 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 735/2004 im Fall der Republik Polen insbesondere der Liste von Erzeugnissen, die den in der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen unterliegen, sieben Erzeugnisse hinzugefügt hat, die zuvor keinen vergleichbaren Maßnahmen unterlagen (siehe oben, Randnr. 6).
- 66 Die vorliegende Klage ist von der Republik Polen gegen die Verordnung Nr. 1972/2003 in ihrer insbesondere durch die Verordnung Nr. 735/2004 geänderten Fassung erhoben worden. Daraus folgt, dass die Republik Polen bereits mit der Einreichung der Klageschrift dagegen vorgegangen ist, dass die sieben durch die Verordnung Nr. 735/2004 hinzugefügten Erzeugnisse den Maßnahmen unterworfen werden, die ursprünglich durch die Verordnung Nr. 1972/2003 für andere Erzeugnisse eingeführt worden waren.
- 67 Daher ist die These der Kommission zurückzuweisen, die Republik Polen habe, indem sie ihr Argument erst mit der Erwiderung hilfsweise geltend gemacht habe, im Laufe

des Verfahrens ein neues Angriffsmittel vorgebracht, was nach Art. 48 § 2 Abs. 1 der Verfahrensordnung untersagt ist.

68 Auch wenn die Kommission gegen die Zulässigkeit der Klage in Bezug auf die Erstreckung der genannten Maßnahmen auf die durch die Verordnung Nr. 735/2004 hinzugefügten Erzeugnisse nur das gerade zurückgewiesene Verfahrensargument vorgetragen hat, ist die vorliegende Zulässigkeitsfrage nichtsdestoweniger aus inhaltlicher Sicht zu beurteilen, da, wie oben in Randnr. 33 hervorgehoben wurde, eine verspätete Klageerhebung ein zwingender Unzulässigkeitsgrund ist, der von Amts wegen festgestellt werden muss.

69 Da die Republik Polen nicht die Aufnahme von — in ihrem Fall — sieben Erzeugnissen in die Liste der den Maßnahmen nach der Verordnung Nr. 1972/2003 unterliegenden Erzeugnisse als solche angreift, sondern die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen, ist demnach zu prüfen, ob die vorliegende Klage nicht hinsichtlich der durch die Verordnung Nr. 735/2004 hinzugefügten Erzeugnisse deshalb unzulässig ist, weil die Republik Polen mit diesem Klagegrund in Wirklichkeit nicht die Rechtmäßigkeit der mit dieser Verordnung vorgenommenen Änderungen angreift, sondern die der ursprünglich mit der Verordnung Nr. 1972/2003 für andere Erzeugnisse eingeführten Maßnahmen und damit die Ausschlussfrist in Bezug auf diese Verordnung umgeht.

70 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass zwar die Bestandskraft einer nicht fristgerecht angefochtenen Handlung nicht nur die Handlung selbst, sondern auch jede spätere Handlung mit rein bestätigendem Charakter erfasst, was durch das Erfordernis rechtlicher Stabilität gerechtfertigt ist und sowohl für Einzelakte als auch für solche mit normativem Charakter wie eine Verordnung gilt, dass aber, wenn eine Bestimmung einer Verordnung geändert wird, die Klagemöglichkeit nicht nur gegen diese Bestimmung allein, sondern gegen alle Bestimmungen, die, auch wenn sie nicht geändert worden sind, mit ihr eine Einheit bilden, wieder eröffnet wird (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 18. Oktober 2007, Kommission/Parlament und Rat, C-299/05, Slg. 2007, I-8695, Randnrn. 29 und 30).

71 Ein Gemeinschaftsrechtsakt, mit dem Erzeugnisse in eine Liste aufgenommen werden, muss mit den Bestimmungen eines anderen Gemeinschaftsrechtsakts, in dem die

Maßnahmen vorgesehen sind, denen die in dieser Liste verzeichneten Erzeugnisse unterliegen, eine Einheit bilden, da sonst der Rechtsakt, mit dem die Erzeugnisse in die Liste aufgenommen werden, ohne jede Rechtswirkung wäre.

72 Im Übrigen ist hervorzuheben, dass eine Person, die gegenüber einem Gemeinschaftsrechtsakt klagebefugt ist, mit dem die in einer Liste verzeichneten Erzeugnisse bestimmten Maßnahmen unterworfen werden, und die innerhalb der festgesetzten Klagefrist nicht klagt, deshalb nicht daran gehindert ist, im Rahmen einer Klage gegen einen anderen Rechtsakt, mit dem der fraglichen Liste Erzeugnisse hinzugefügt werden, die Rechtswidrigkeit der Maßnahmen geltend zu machen, denen diese zusätzlichen Erzeugnisse nunmehr unterliegen. Die entsprechenden Maßnahmen stellen nämlich in Bezug auf die Erzeugnisse, die durch den zweiten Rechtsakt in die Liste aufgenommen wurden, neue Maßnahmen dar. Der zweite Rechtsakt kann also hinsichtlich dieser Maßnahmen nicht als rein bestätigend angesehen werden.

73 Demnach ist der Schluss zu ziehen, dass die vorliegende Klage insoweit zulässig ist, als sie als Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 735/2004 ausgelegt werden kann, soweit mit dieser Verordnung im Fall der Republik Polen sieben zusätzliche Erzeugnisse den Maßnahmen unterworfen werden, die ursprünglich mit der Verordnung Nr. 1972/2003 für andere Erzeugnisse eingeführt wurden (im Folgenden: streitige Maßnahmen) und die die Republik Polen in Bezug auf diese sieben zusätzlichen Erzeugnisse für rechtswidrig hält. Die Klagegründe und Argumente der Republik Polen gegenüber den angefochtenen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1972/2003 sind in diesem Sinne auszulegen.

Zur Begründetheit

74 Die vorliegende Klage besteht im Wesentlichen aus vier Teilen.

75 Im ersten Teil führt die Republik Polen fünf Klagegründe für ihren Antrag an, die Verordnung Nr. 735/2004 für nichtig zu erklären, soweit damit in ihrem Fall sieben zusätzliche Erzeugnisse den in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen

Maßnahmen unterworfen werden, die sie in Bezug auf diese Erzeugnisse für rechtswidrig hält: erstens einen Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs, zweitens die fehlende Befugnis der Kommission zum Erlass der genannten Maßnahmen und einen Verstoß gegen die Art. 22 und 41 der Beitrittsakte, drittens einen Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, viertens eine fehlende oder unzureichende Begründung und schließlich fünftens einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

76 Im zweiten Teil führt die Republik Polen zwei Klagegründe für ihren Antrag an, die Verordnung Nr. 735/2004 für nichtig zu erklären, soweit damit in ihrem Fall sieben zusätzliche Erzeugnisse der in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahme unterworfen werden, die sie in Bezug auf diese Erzeugnisse für rechtswidrig hält: erstens einen Verstoß gegen Art. 41 der Beitrittsakte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie zweitens einen Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

77 Im dritten Teil führt die Republik Polen einen einzigen Klagegrund für ihren Antrag an, die Verordnung Nr. 735/2004 für nichtig zu erklären, soweit damit in ihrem Fall sieben Erzeugnisse in die Erzeugnisliste in Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 aufgenommen werden, die ihrer Ansicht nach unter Verstoß gegen Art. 41 der Beitrittsakte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geändert wurde.

78 Im vierten Teil schließlich führt die Republik Polen einen einzigen Klagegrund für ihren Antrag an, die Verordnung Nr. 735/2004 für nichtig zu erklären, soweit damit in ihrem Fall sieben zusätzliche Erzeugnisse allen streitigen Maßnahmen unterworfen werden, die sie in Bezug auf diese Erzeugnisse für rechtswidrig hält, und zwar einen Ermessensmissbrauch.

79 Zunächst sind die von der Republik Polen im zweiten Teil der Klage angeführten Klagegründe und anschließend die im dritten, im ersten und im vierten Teil der Klage geltend gemachten Klagegründe zu prüfen.

Zum zweiten Teil der Klage: Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 735/2004, soweit damit sieben zusätzliche Erzeugnisse der Maßnahme nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 unterworfen werden

80 Aus dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1972/2003 geht hervor, dass zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen, die die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte aufgrund des Beitritts von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 hätten beeinträchtigen können, Übergangsmaßnahmen zu erlassen waren. Dem dritten Erwägungsgrund dieser Verordnung zufolge werden solche Verlagerungen oft dadurch verursacht, dass Erzeugnisse, die nicht zu den normalen Beständen des betreffenden Landes gehören, mit Blick auf die Erweiterung künstlich gehandelt und verbracht werden, können Überschussbestände aber auch aus der nationalen Erzeugung stammen. Daher sollten, wie es schließlich weiter heißt, abschreckende Abgaben auf Überschussbestände in den neuen Mitgliedstaaten erhoben werden.

81 Diese Abgaben wurden mit Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 eingeführt. So ergibt sich aus Art. 4 Abs. 1 und 2, dass die neuen Mitgliedstaaten unbeschadet der Bestimmungen von Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte und sofern auf einzelstaatlicher Ebene keine strengeren Rechtsvorschriften gelten, eine Abgabe auf am 1. Mai 2004 bestehende Überschussbestände von Erzeugnissen im freien Verkehr erheben, wobei sich diese Bestände sowohl aus in die neuen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen wie auch aus Erzeugnissen mit Ursprung in den neuen Mitgliedstaaten zusammensetzen, deren Umfang unter Berücksichtigung insbesondere der durchschnittlichen Bestände in den Jahren vor dem Beitritt den der normalen Bestände ihrer Besitzer übersteigt.

82 Außerdem sieht Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte über die Landwirtschaft vor:

„1. Die von den neuen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Marktstützungspolitik am Tag des Beitritts gehaltenen öffentlichen Bestände werden von der Gemeinschaft in Höhe des Wertes übernommen, der sich aus der Anwendung des Artikels 8 der Verordnung (EWG) Nr. 1883/78 des Rates über die allgemeinen Regeln für die Finanzierung der Interventionen durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, ergibt. Diese Bestände werden nur unter der Bedingung übernommen, dass in den Gemeinschaftsvorschriften öffentliche Interventionsmaßnahmen für die betreffenden Erzeugnisse vorgesehen sind und dass die Bestände die gemeinschaftlichen Anforderungen für die Intervention erfüllen.

2. Alle zum Tag des Beitritts im Hoheitsgebiet der neuen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindlichen privaten und öffentlichen Bestände, die über die Menge der als normal anzusehenden Übertragbestände hinausgehen, müssen auf Kosten der neuen Mitgliedstaaten beseitigt werden.

Der Begriff ‚normaler Übertragbestand‘ wird für jedes Erzeugnis nach den Kriterien und Zielen der jeweiligen gemeinsamen Marktorganisation festgelegt.

3. Die in Nummer 1 genannten Bestände werden von der die normalen Übertragbestände übersteigenden Menge abgezogen.

...“

83 Daraus folgt, dass die neuen Mitgliedstaaten nach diesen Vorschriften verpflichtet sind, die in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet bestehenden Überschussbestände an bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf ihre Kosten zu beseitigen und eine Abgabe auf diese Bestände zu erheben.

84 Schließlich bestimmt Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003, dass der Betrag der Abgabe gemäß Abs. 1 (im Folgenden: streitige Abgabe) nach dem am 1. Mai 2004 geltenden Erga-omnes-Einfuhrzollsatz bestimmt wird und dass die eingenommenen Abgaben dem Haushalt der einzelnen neuen Mitgliedstaaten zugewiesen werden.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 41 der Beitrittsakte und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

— Vorbringen der Parteien

85 Die Republik Polen erkennt an, dass die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, so dass eine auf diesem Gebiet erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig ist, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist. Allerdings dürfe die Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht über das zur Erreichung des festgesetzten Ziels Erforderliche hinausgehen, und es müssten unter den Maßnahmen, die im Hinblick auf das zu verwirklichende Ziel geeignet seien, die am wenigsten belastenden angewandt werden.

86 Die Republik Polen macht geltend, dass die Abgaben, die den Besitzern von Überschussbeständen an den fraglichen Erzeugnissen mit Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 auferlegt würden, den zum entsprechenden Zeitpunkt geltenden Erga-omnes-Einfuhrzöllen entsprächen, d. h. ihrer Höhe nach die Differenz zwischen den am 30. April 2004 geltenden Einfuhrzöllen der Gemeinschaft und Polens überstiegen. Im Hinblick auf das verfolgte Ziel, das nach dem dritten Erwägungsgrund der

Verordnung Nr. 1972/2003 darin bestehe, dass spekulativen Manövern vorgebeugt werden solle, sei dies offensichtlich ungeeignet.

87 Dass dieses Ziel verfolgt werde, werde dadurch bestätigt, dass mit den auf der Grundlage von Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte getroffenen Übergangsmaßnahmen nicht gerechtfertigte Vorteile im Zusammenhang mit der Differenz zwischen den Einfuhrzöllen der Gemeinschaft und denen der neuen Mitgliedstaaten vermieden werden sollten. Gegen diesen Artikel sei damit ebenfalls verstoßen worden.

88 Die Republik Polen erkennt somit an, dass der Umstand, dass nationale Einfuhrzölle in den neuen Mitgliedstaaten für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse vor dem 30. April 2004 niedriger als die Gemeinschaftszölle waren, einen Anreiz für die Wirtschaftsteilnehmer darstellen konnte, diese Erzeugnisse in die neuen Mitgliedstaaten einzuführen, um sie nach deren Beitritt auf dem Gemeinsamen Markt abzusetzen. Sie räumt auch ein, dass die Kommission Maßnahmen mit dem Ziel erlassen kann, die Bildung von Beständen an landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu verhindern oder zu neutralisieren. Die einzige geeignete und verhältnismäßige Maßnahme zur Vermeidung dieses Risikos wäre ihrer Auffassung nach allerdings die Einführung einer Abgabe in Höhe der am 30. April 2004 bestehenden Differenz zwischen dem Satz der Einfuhrzölle der Gemeinschaft und dem der Einfuhrzölle der neuen Mitgliedstaaten gewesen.

89 Nach Ansicht der Republik Polen wird ihre These durch die Rechtsprechung gestützt. Sie beruft sich insoweit auf das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Januar 2002, Weidacher (C-179/00, Slg. 2002, I-501), das die Rechtmäßigkeit von Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 3108/94 der Kommission vom 19. Dezember 1994 über die aufgrund des Beitritts Österreichs, Finnlands und Schwedens zu treffenden Übergangsmaßnahmen für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 328, S. 42) betraf. Mit dieser Vorschrift werde die Höhe einer Abgabe, die der im vorliegenden Fall anwendbaren entspreche, auf die Differenz zwischen dem in der Gemeinschaft am 31. Dezember 1994 anwendbaren Zoll und dem in den neuen Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt anwendbaren Zoll festgelegt. Die Republik Polen betont, dass der Gerichtshof in diesem Zusammenhang ausgeführt habe, dass die Kommission mit der fraglichen besonderen Abgabe auf Überschussbestände gerade den Übergang der neuen Mitgliedstaaten zu den gemeinsamen Marktorganisationen habe erleichtern wollen, da eine solche Abgabe darauf ausgerichtet sei, der spekulativen Bildung von Lagerbeständen entgegenzuwirken und die wirtschaftlichen Vorteile von Wirtschaftsteilnehmern auszugleichen, die tatsächlich Überschussbestände zu niedrigen Preisen gebildet hätten (Randnr. 22 des Urteils).

- 90 Der Standpunkt des Gerichtshofs bestätige die von Generalanwalt Mischo geäußerte Meinung, der in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Weidacher (Urteil vom 15. Januar 2002, oben in Randnr. 89 angeführt) dargelegt habe, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der fraglichen Abgabenerhebung nicht entgegenstehe, da sie nur bewirke, dass ein nicht gerechtfertigter Vorteil entfalle, ohne dass aber der Besitzer der Bestände einer Ahndung unterworfen werde (Nr. 58 der Schlussanträge).
- 91 Im vorliegenden Fall habe die streitige Abgabe nicht mit dem Ziel eingeführt werden können, von „spekulativer Erzeugung“ abzuschrecken. Zunächst sei die Idee der Spekulation untrennbar mit dem Handel verbunden und nicht mit der Erzeugung, insbesondere in der Landwirtschaft, wo der Erzeugungszyklus lang sei und von vielen objektiven Faktoren abhängige. Aufgrund des in der Landwirtschaft langen Erzeugungszyklus habe eine eventuelle spekulative Erzeugung nur in der Erzeugungssaison 2003 oder in den Jahren davor auftreten können. Schließlich hätte, selbst wenn man das Vorliegen einer spekulativen Erzeugung und die Möglichkeit, ihr im Zeitraum zwischen dem 11. November 2003 und dem 1. Mai 2004 zu begegnen, bejahe, die Erhebung von Ausgleichsabgaben ausgereicht, um das verfolgte Ziel zu erreichen.
- 92 Die Kommission weist die Argumente der Republik Polen zurück.

— Würdigung durch das Gericht

- 93 Mit dem vorliegenden Klagegrund trägt die Republik Polen im Wesentlichen zwei Argumente vor. Erstens macht sie geltend, dass die Abgaben, die den Besitzern von Überschussbeständen an den fraglichen Erzeugnissen, die am 1. Mai 2004 in den freien Verkehr überführt worden seien, gemäß Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 auferlegt worden seien, die Differenz zwischen dem jeweils am 30. April 2004 geltenden Einfuhrzoll der Gemeinschaft und dem der Republik Polen überstiegen, was im Hinblick auf das verfolgte Ziel, spekulativen Manövern vorzubeugen, offensichtlich unangemessen sei. Folglich habe die Kommission gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

94 Zweitens macht die Republik Polen geltend, dass die auf der Grundlage von Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte erlassenen Übergangsmaßnahmen nur nicht gerechtfertigten Vorteilen im Zusammenhang mit der Differenz zwischen den Einfuhrzöllen der Gemeinschaft und denen der neuen Mitgliedstaaten vorbeugen sollten und dass daher auch gegen diesen Artikel verstoßen worden sei.

95 Zunächst ist das zweite Argument der Republik Polen zu prüfen.

96 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1972/2003 insbesondere auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 3 des Beitrittsvertrags und von Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte erlassen worden ist.

97 Art. 2 Abs. 3 des Beitrittsvertrags bestimmt:

„Abweichend von Absatz 2 können die Organe der Union vor dem Beitritt die Maßnahmen erlassen, die in Artikel ... 41 ... der Beitrittsakte [und in] den Anhängen III bis XIV der Akte ... vorgesehen sind. Diese Maßnahmen treten nur vorbehaltlich des Inkrafttretens dieses Vertrags und zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens in Kraft.“

98 Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte sieht vor:

„Sind Übergangsmaßnahmen erforderlich, um den Übergang von der in den neuen Mitgliedstaaten bestehenden Regelung auf die Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der Gemeinsamen Agrarpolitik gemäß den in dieser Akte genannten Bedingungen ergibt, so werden diese Maßnahmen von der Kommission entsprechend dem Verfahren nach Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EG) des Rates Nr. 1260/2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker [ABl. L 178, S. 1] oder

gegebenenfalls dem Verfahren nach den entsprechenden Artikeln anderer Verordnungen über gemeinsame Markorganisationen oder entsprechend dem in den anwendbaren Rechtsvorschriften vorgesehenen einschlägigen Ausschussverfahren erlassen. Die in diesem Artikel genannten Übergangsmaßnahmen können während eines Zeitraums von drei Jahren nach dem Beitritt erlassen werden und ihre Anwendung ist auf diesen Zeitraum zu beschränken. ...“

- 99 Der Wortlaut von Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte ist dem von Art. 149 Abs. 1 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 21) in seiner geänderten Fassung sehr ähnlich. Nach der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 1995 hat der Gerichtshof zu der Frage Stellung genommen, ob sich eine Abgabe auf in den neuen Mitgliedstaaten bestehende Überschussbestände an bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen entsprechend dem genannten Art. 149 Abs. 1 als Maßnahme zur Erleichterung des Übergangs von der in den entsprechenden Mitgliedstaaten bestehenden Regelung auf die Regelung, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik ergibt, ansehen lässt. Der Gerichtshof befand, dass die fragliche Abgabe einen solchen Übergang erleichtern sollte, da sie darauf ausgerichtet ist, der spekulativen Bildung von Lagerbeständen entgegenzuwirken und die wirtschaftlichen Vorteile von Wirtschaftsteilnehmern auszugleichen, die tatsächlich Überschussbestände zu niedrigen Preisen gebildet hatten (Urteil Weidacher, oben in Randnr. 89 angeführt, Randnr. 22).
- 100 Überdies hat der Gerichtshof hervorgehoben, dass sich mit der Erhebung von Abgaben auf Überschussbestände im konkreten Fall die Belastung verringern ließ, die sich für die neuen Mitgliedstaaten aus ihrer in Art. 145 Abs. 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge in ihrer geänderten Fassung festgelegten Verpflichtung ergab, solche Bestände auf eigene Kosten zu beseitigen (Urteil Weidacher, oben in Randnr. 89 angeführt, Randnr. 23). Der Wortlaut dieser Bestimmung ist dem von Anhang IV Kapitel 4 Nr. 2 der Beitrittsakte sehr ähnlich.
- 101 Daraus folgt entsprechend, dass zum einen sowohl die Verhinderung der Bildung von Beständen zu spekulativen Zwecken als auch der Ausgleich der wirtschaftlichen Vorteile von Wirtschaftsteilnehmern, die Überschussbestände zu niedrigen Preisen

gebildet haben, den Erlass einer Maßnahme nach Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte durch die Kommission rechtfertigen können und dass zum anderen die Erhebung einer Abgabe auf Überschussbestände als Maßnahme zur Erleichterung des Übergangs der neuen Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Marktorganisation anzusehen ist, da sie die Belastung verringert, die sich für die neuen Mitgliedstaaten aus ihrer in Anhang IV Kapitel 4 Nr. 2 der Beitrittsakte festgelegten Verpflichtung ergibt, solche Bestände auf eigene Kosten zu beseitigen.

102 Folglich ist der Schluss zu ziehen, dass Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte es der Kommission erlaubt, die neuen Mitgliedstaaten zur Erhebung einer Abgabe auf die in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet bestehenden Überschussbestände an den fraglichen Erzeugnissen zu verpflichten.

103 An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Argument der Republik Polen, die streitige Abgabe verstoße gegen die genannte Vorschrift, da diese es nur erlaube, Vorteilen im Zusammenhang mit der Differenz zwischen den Einfuhrzöllen der Gemeinschaft und denen der neuen Mitgliedstaaten entgegenzuwirken, die Höhe der streitigen Abgabe beanstandet wird und nicht die Erhebung der Abgabe als solche. Diese Auslegung wird dadurch bestätigt, dass die Republik Polen nur die Rechtswidrigkeit von Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 geltend macht, der die Höhe der streitigen Abgabe betrifft, und nicht die von Art. 4 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung, der die Einführung der streitigen Abgabe als solche und die Methode zur Berechnung der Überschussbestände regelt. Bei dieser Deutung ist das Argument der Republik Polen in Bezug auf Art. 41 der Beitrittsakte allerdings kein eigenständiges, sondern als Teil ihres ersten Arguments zu betrachten, wonach die streitige Abgabe nicht verhältnismäßig ist.

104 In Bezug auf dieses Argument ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in ständiger Rechtsprechung als Teil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt ist. Um zu klären, ob eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht, ist zu prüfen, ob die damit eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (Urteile des Gerichtshofs vom 18. März 1987, *Société pour l'exportation des sucres*, 56/86, Slg. 1987, 1423, Randnr. 28, und vom 30. Juni 1987, *Roquette Frères*, 47/86, Slg. 1987, 2889, Randnr. 19).

- 105 Nach diesem Grundsatz sind Maßnahmen, durch die den Wirtschaftsteilnehmern finanzielle Belastungen auferlegt werden, nur rechtmäßig, wenn sie zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (Urteil des Gerichtshofs vom 26. Juni 1990, Zardi, C-8/89, Slg. 1990, I-2515, Randnr. 10).
- 106 Allerdings verfügt die Kommission bei der Wahrnehmung der Kompetenzen, die ihr der Rat und die Verfasser der Beitrittsakte im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik zur Durchführung der von ihnen festgelegten Bestimmungen einräumen, über ein weites Ermessen, so dass eine entsprechende Maßnahme der Kommission nur dann rechtswidrig ist, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. Urteil Weidacher, oben in Randnr. 89 angeführt, Randnr. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 107 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Republik Polen selbst anerkennt, dass die Kommission Maßnahmen mit dem Ziel erlassen kann, der Bildung von Überschussbeständen an landwirtschaftlichen Erzeugnissen vorzubeugen. Sie macht jedoch geltend, dass diese Maßnahmen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unerlässlich sein müssten, um spekulative Manöver im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 zu unterbinden, so dass es ausreiche, eine Abgabe in Höhe der Differenz zwischen den Einfuhrzöllen der Gemeinschaft und denen der Republik Polen vorzusehen.
- 108 Die Republik Polen beruft sich zur Untermauerung ihrer These auf das oben in Randnr. 89 angeführte Urteil Weidacher. Mit diesem Urteil sei die Meinung von Generalanwalt Mischo in seinen in der entsprechenden Rechtssache vorgelegten Schlussanträgen (oben in Randnr. 90 angeführt) bestätigt worden, wonach der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der fraglichen Abgabenerhebung nicht entgegenstehe, da diese nur bewirke, dass ein nicht gerechtfertigter Vorteil entfalle, ohne dass aber der Besitzer der Bestände einer Sanktion unterworfen werde (Nr. 58).

- 109 Zu betonen ist, dass die Höhe der fraglichen Abgabe in der Rechtssache, in der das oben in Randnr. 89 angeführte Urteil Weidacher ergangen ist, im Gegensatz zu dem, was bei der streitigen Abgabe vorgesehen ist, der Differenz zwischen den Gemeinschaftszöllen und den in den seinerzeit neuen Mitgliedstaaten geltenden Zöllen entsprach. Deshalb konnte Generalanwalt Mischo sich darauf beschränken, darzulegen, dass mit dieser Abgabe jedes Interesse der Wirtschaftsteilnehmer dieser Staaten daran beseitigt werden solle, im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 1995 zu spekulieren, indem sie vor diesem Zeitpunkt landwirtschaftliche Erzeugnisse kauften, die einem niedrigeren Einfuhrzoll als dem Gemeinschaftseinfuhrzoll unterlagen, um sie anschließend innerhalb der erweiterten Gemeinschaft zu verkaufen.
- 110 Mit den vorstehenden Erwägungen ist aber noch nicht über die Frage entschieden, ob sich auch eine höhere Abgabe als im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig ansehen ließe.
- 111 Dazu ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission entgegen dem Vorbringen der Republik Polen mit der streitigen Abgabe nicht nur darauf abzielt, der Bildung von aus dem Handel stammenden Beständen an den fraglichen Erzeugnissen zu spekulativen Zwecken vorzubeugen, sondern schlicht darauf, die Bildung von Überschussbeständen zu verhindern, d. h. von Beständen, die nicht zu den normalen Reserven in den neuen Mitgliedstaaten gehören. Das geht klar aus dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1972/2003 hervor. In diesem Erwägungsgrund wird nämlich ausgeführt, dass die Verkehrsverlagerungen, die die Marktorganisationen stören könnten, zwar oft dadurch verursacht würden, dass Erzeugnisse mit Blick auf die Erweiterung künstlich gehandelt und verbracht würden, dass die Überschussbestände, die mit den in der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen bekämpft werden sollten, aber auch aus der nationalen Erzeugung stammen könnten.
- 112 Der von der Kommission verfolgte Ansatz stimmt auch mit dem Verständnis überein, dass die Verfasser der Beitrittsakte von den auf Kosten der neuen Mitgliedstaaten zu beseitigenden Überschussbeständen hatten. Aus Anhang IV Kapitel 4 Nrn. 1 und 2 der Beitrittsakte geht nämlich klar hervor, dass das Vorhandensein von aus der nationalen Erzeugung stammenden Überschussbeständen in den neuen Mitgliedstaaten die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte stört. Die Verfasser der Beitrittsakte haben die genannte Verpflichtung in keiner Weise auf aus dem Handel stammende Bestände begrenzt.

- 113 Im Licht der vorstehenden Ausführungen ist zu prüfen, ob es der Republik Polen gelungen ist, nachzuweisen, dass die Festlegung des Betrags der streitigen Abgabe nach Maßgabe des am 1. Mai 2004 geltenden Erga-omnes-Einfuhrzollsatzes offensichtlich über das hinausgeht, was zur Verhinderung der Bildung von Überschussbeständen gleich welcher Herkunft erforderlich ist.
- 114 Die Republik Polen trägt dazu erstens vor, dass eine Abgabe in Höhe der am 30. April 2004 bestehenden Differenz zwischen den Einfuhrzöllen der Republik Polen und denen der Gemeinschaft ausreiche, um das Risiko der Bildung von Überschussbeständen zu vermeiden. Allerdings kann eine solche Abgabe zwar sachdienlich sein, um der Bildung von aus Einfuhren stammenden Überschussbeständen vorzubeugen, doch ist keineswegs offensichtlich, dass sie auch ausreicht, um der Bildung von Überschussbeständen aus der nationalen Erzeugung vorzubeugen.
- 115 Wenn nämlich die Einfuhr der fraglichen Erzeugnisse vor dem 1. Mai 2004 einem polnischen Einfuhrzoll unterworfen gewesen wäre, der dem Einfuhrzoll der Gemeinschaft entsprochen hätte oder darüber hinausgegangen wäre, oder wenn die Differenz zwischen dem Preis dieser Erzeugnisse in Polen und in der Gemeinschaft derart gewesen wäre, dass sie durch eine Abgabe in Höhe der Differenz zwischen dem Gemeinschaftszoll und dem polnischen Zoll nicht hätte ausgeglichen werden können, dann hätte, wie die Republik Polen in der mündlichen Verhandlung selbst eingeräumt hat, die Festlegung der streitigen Abgabe in Höhe dieser Differenz keine abschreckende Wirkung im Hinblick auf die Bildung von Überschussbeständen aus der nationalen Erzeugung gehabt. Solche Bestände hätten von den in den neuen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmern im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 insbesondere dann gebildet werden können, wenn die Preise der fraglichen Erzeugnisse vor diesem Zeitpunkt in der Gemeinschaft höher gewesen wären als in Polen oder wenn ihre Erzeugung in der Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzten Begrenzungen unterlegen hätte, mit denen eine bestimmte Gesamterzeugung festgelegt werden sollte.
- 116 Die entsprechenden aus der nationalen Erzeugung stammenden Überschussbestände, die keinen Abgaben unterlägen, hätten den Gemeinschaftsmarkt ab dem 1. Mai 2004 stören können. Außerdem wäre die Republik Polen nach Kapitel 4 des Anhangs IV der Beitrittsakte zur Beseitigung der fraglichen Bestände verpflichtet, weshalb sich die polnischen Wirtschaftsteilnehmer ohne die streitige Abgabe auf Überschussbestände

an den fraglichen Erzeugnissen nicht unbedingt in einer besseren Lage befänden, während die Republik Polen die Einkünfte aus dieser Abgabe verlöre und die Beseitigung der Bestände finanzieren müsste.

- 117 Zweitens macht die Republik Polen ebenfalls in Bezug auf die fraglichen Erzeugnisse geltend, dass die Bildung von Überschussbeständen aus der nationalen Erzeugung nicht möglich sei, da ihr Erzeugungszyklus lang sei und es unmöglich gewesen sei, in den sechs Monaten zwischen dem Erlass der Verordnung Nr. 735/2004 und dem Zeitpunkt des Beitritts mehr zu erzeugen, um Überschussbestände zu bilden.
- 118 Nichtsdestoweniger ist, ohne dass dazu Stellung genommen werden müsste, ob diese letztgenannte Behauptung zutrifft, darauf hinzuweisen, dass die Republik Polen nicht nachgewiesen hat, dass die Überschussbestände nicht vor dem Erlass der Verordnung Nr. 735/2004 hätten gebildet werden können. Hinsichtlich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, deren Preis in den neuen Mitgliedstaaten unter dem in der Gemeinschaft liegt, haben die in diesen Staaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmer ab dem Zeitpunkt, zu dem sie es als wahrscheinlich ansehen, dass die Erweiterung am 1. Mai 2004 erfolgt, was bereits während des Landwirtschaftsjahrs vor der Erweiterung oder sogar noch früher der Fall gewesen sein kann, ein offensichtliches Interesse daran, ihre Absätze in ihren Herkunftsstaaten zu begrenzen, um Reserven zu bilden, die sie anschließend auf dem erweiterten Gemeinschaftsmarkt absetzen können.
- 119 Die genannten Wirtschaftsteilnehmer haben auch jedes Interesse daran, ihre Erzeugung auf die Erzeugnisse, bei denen der Preisunterschied am höchsten ist, sowie auf solche Erzeugnisse auszurichten, die sich lagern lassen, und zwar zulasten derjenigen fraglichen Erzeugnisse, bei denen sich der Preis in der Gemeinschaft und der nationale Preis am meisten entsprechen. Auch diese Vorgehensweise könnte aufgrund einer Erhöhung der verfügbaren Erzeugungskapazitäten vor der Erweiterung zu einer anormalen Höhe der Bestände an den fraglichen Erzeugnissen führen.
- 120 Schließlich ist zu betonen, dass Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 den neuen Mitgliedstaaten einen gewissen Wertungsspielraum lässt, um zu bestimmen, ob die in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet befindlichen Bestände an den fraglichen Erzeugnissen

das Ergebnis einer Tätigkeit sind, die durch ein normales Marktverhalten gerechtfertigt ist, und es ihnen in diesem Fall erlaubt, diese Bestände nicht als „Überschussbestände“ anzusehen. Dieser Umstand ermöglicht es, die Erhebung von Abgaben bei den Besitzern solcher Bestände auf die Fälle zu beschränken, in denen ihre Bildung die Gefahr von Marktstörungen schafft, und verstärkt die Verhältnismäßigkeit der in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahme im Hinblick auf das verfolgte Ziel.

- 121 Im Ergebnis ist festzustellen, dass es der Republik Polen nicht gelungen ist, darzutun, dass die Bestimmung des Betrags der streitigen Abgabe nach Maßgabe des am 1. Mai 2004 geltenden Erga-omnes-Einfuhrzollsatzes im Hinblick auf das verfolgte Ziel offensichtlich ungeeignet oder unverhältnismäßig ist. Folglich ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

— Vorbringen der Parteien

- 122 Die Republik Polen hebt hervor, dass bei der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 1995 die seinerzeit neuen Mitgliedstaaten anders behandelt worden seien als sie. Anders, als es bei den seinerzeit erlassenen Übergangsmaßnahmen der Fall gewesen sei, übersteige der Betrag der streitigen Abgabe auf die am 1. Mai 2004 bestehenden Überschussbestände an den fraglichen Erzeugnissen im freien Verkehr den der Differenz zwischen den Zöllen der Gemeinschaft und den polnischen Zöllen am 30. April 2004. Demzufolge sei die in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehene Maßnahme unter Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot erlassen worden.

123 Die Republik Polen meint nämlich, dass die Erhebung einer Abgabe, mit der ungerechtfertigte Vorteile, die sich für die Wirtschaftsteilnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten aus dem Besitz von Überschussbeständen ergeben könnten, beseitigt und diese Wirtschaftsteilnehmer in eine Lage versetzt werden sollten, die mit der vor dem 1. Mai 2004 in der Gemeinschaft ansässigen Wirtschaftsteilnehmer identisch sei, eine unterschiedliche Behandlung dieser beiden Arten von Wirtschaftsteilnehmern rechtfertige. Eine solche Situation habe dem oben in Randnr. 89 angeführten Urteil Weidacher zugrunde gelegen. Demgegenüber bewirke die streitige Abgabe, dass die polnischen Wirtschaftsteilnehmer in eine ungünstigere Lage versetzt würden als die vor dem 1. Mai 2004 in der Gemeinschaft ansässigen Wirtschaftsteilnehmer, ohne dass es dafür eine Rechtfertigung gebe.

124 Die Kommission könne eine solche Diskriminierung nicht mit Faktoren wie der Größe der betroffenen Märkte, den Preisunterschieden bei den fraglichen Erzeugnissen auf diesen Märkten oder der Höhe der Ausfuhrerstattungen rechtfertigen, denn wenn sie diese Faktoren für die Festlegung der Höhe der streitigen Abgabe tatsächlich berücksichtigt hätte, hätte diese von einem neuen Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich ausfallen müssen. Anders als bei den bei der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 1995 erlassenen Übergangsmaßnahmen sei der Betrag der streitigen Abgabe für alle Wirtschaftsteilnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten derselbe.

125 Schließlich spiele es keine Rolle, dass Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 den neuen Mitgliedstaaten eine große Freiheit bei der Bestimmung lasse, ob die Bestände das Ergebnis einer durch normale Verhaltensweisen auf dem Markt gerechtfertigten Tätigkeit oder von spekulativen Tätigkeiten seien, da der vorliegende Klagegrund die Höhe der streitigen Abgabe betreffe, der die Besitzer von Überschussbeständen unterlägen.

126 Die Kommission weist diese Argumente zurück.

— Würdigung durch das Gericht

- ¹²⁷ Im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes trägt die Republik Polen erstens vor, dass in der unterschiedlichen Behandlung der polnischen Wirtschaftsteilnehmer und der vor dem 1. Mai 2004 in der Gemeinschaft ansässigen Wirtschaftsteilnehmer eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit liege.
- ¹²⁸ Das für den Bereich der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte in Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG niedergelegte Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft untersagt es, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleichzubehandeln, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre. Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation dürfen daher nur aufgrund objektiver Kriterien, die eine ausgewogene Verteilung der Vor- und Nachteile auf die Betroffenen gewährleisten, nach Regionen und sonstigen Produktions- oder Verbrauchsbedingungen differenzieren, ohne nach dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu unterscheiden (Urteil des Gerichtshofs vom 20. September 1988, Spanien/Rat, 203/86, Slg. 1988, 4563, Randnr. 25).
- ¹²⁹ Die Situation der Landwirtschaft war in den neuen Mitgliedstaaten allerdings völlig anders als in den alten Mitgliedstaaten (Urteil Polen/Rat, oben in Randnr. 9 angeführt, Randnr. 87). Die beiden entsprechenden Kategorien von Wirtschaftsteilnehmern unterlagen nämlich vor der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 unterschiedlichen Normen, Quoten und Mechanismen zur Förderung der Erzeugung. Während die Gemeinschaftsorgane im Übrigen mit Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte die Bildung von Überschussbeständen innerhalb der Gemeinschaft verhindern konnten, konnten sie der Bildung von Überschussbeständen im Gebiet der künftigen Mitgliedstaaten nicht entgegenwirken. Aus diesem Grund sieht Anhang IV Kapitel 4 Nrn. 1 bis 4 der Beitrittsakte für die neuen Mitgliedstaaten die Verpflichtung vor, ihre Überschussbestände auf ihre Kosten zu beseitigen, ohne aber eine entsprechende Verpflichtung für die alten Mitgliedstaaten vorzusehen, was von der Republik Polen bei der Unterzeichnung dieser Akte akzeptiert wurde.

- 130 Demnach ist festzustellen, dass sich die Situation der polnischen Wirtschaftsteilnehmer und die der vor dem 1. Mai 2004 in der Gemeinschaft ansässigen Wirtschaftsteilnehmer nicht als vergleichbar ansehen lassen.
- 131 Zweitens hebt die Republik Polen hervor, dass sie gegenüber den Staaten, die der Europäischen Union im Jahr 1995 beigetreten seien, ungleich behandelt worden sei.
- 132 Dazu genügt der Hinweis, dass die bei jeder Erweiterung der Europäischen Union im Agrarbereich zu erlassenden Übergangsmaßnahmen den konkreten Risiken von Störungen der Agrarmärkte, die diese Erweiterung mit sich bringen kann, angepasst werden müssen. Folglich sind die Organe nicht verpflichtet, im Rahmen von zwei aufeinanderfolgenden Erweiterungen einander entsprechende Übergangsmaßnahmen anzuwenden.
- 133 Insbesondere konnte die Kommission unter den bei den Erweiterungen der Europäischen Union in den Jahren 1995 und 2004 bestehenden Unterschieden den Umstand berücksichtigen, dass das Ziel der Verhinderung von Störungen auf dem Gemeinschaftsmarkt infolge der Anhäufung von Überschussbeständen im Jahr 2004 wegen der Größe der Märkte der im Jahr 2004 neuen Mitgliedstaaten und ihrer wesentlich höheren Erzeugungskapazität schwieriger zu erreichen war, worauf die Kommission in ihren Schriftsätzen hinweist, ohne dass die Republik Polen dem widersprochen hätte. Überdies waren auch die Preisunterschiede zwischen der Gemeinschaft und den neuen Mitgliedstaaten größer. Das Zusammentreffen dieser beiden Umstände führte zu einem erheblich höheren Risiko der Destabilisierung der Agrarmärkte und rechtfertigte daher den Erlass strengerer Übergangsmaßnahmen.
- 134 Dazu führt die Republik Polen aus, dass die streitige Abgabe in jedem neuen Mitgliedstaat hätte unterschiedlich ausfallen müssen, wenn die Kommission bei der Festlegung ihrer Höhe tatsächlich diese Faktoren berücksichtigt hätte. Offenkundig wurden jedoch die Umstände der einzelnen neuen Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Erzeugnisse berücksichtigt, die der streitigen Abgabe unterliegen, da die entsprechende Liste nach Art. 4 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1972/2003 für jeden neuen Mitgliedstaat unterschiedlich ausfällt, was das Argument der Republik Polen entkräftet.

- 135 Folglich ist der Schluss zu ziehen, dass es der Republik Polen nicht gelungen ist, einen Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darzutun. Der vorliegende Klagegrund ist daher zurückzuweisen.
- 136 Nach alledem ist der Antrag, die Verordnung Nr. 735/2004 für nichtig zu erklären, soweit damit die in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehene Maßnahme auf sieben Kategorien von landwirtschaftlichen Erzeugnissen polnischer Herkunft erstreckt wird, zurückzuweisen.

Zum dritten Teil der Klage: Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 735/2004, soweit damit sieben Erzeugnisse in die Erzeugnisliste nach Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 aufgenommen werden

Vorbringen der Parteien

- 137 Die Republik Polen macht zunächst geltend, dass das grundlegende Ziel der Übergangsmaßnahmen, die auf der Grundlage von Art. 41 der Beitrittsakte erlassen werden könnten, darin bestehe, der Anhäufung von Überschussbeständen in den neuen Mitgliedstaaten und daraus folgenden Störungen auf den verschiedenen Agrarmärkten vorzubeugen. Die entsprechenden Übergangsmaßnahmen müssten daher die Durchführung der in Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte vorgesehenen Verpflichtung dieser Staaten zur Beseitigung der Überschussbestände erleichtern.
- 138 Diese Verpflichtung zur Beseitigung der Überschussbestände betreffe aber nur Erzeugnisse, deren Zahl im nationalen Maßstab die Menge übersteige, die sich als normale Bestandsübertragung ansehen lasse. Folglich müssten die von den einzelnen Wirtschaftsteilnehmern gehaltenen Bestände an den fraglichen Erzeugnissen bestimmt werden, um die Existenz von Überschussbeständen in den neuen Mitgliedstaaten festzustellen, wobei diese Feststellung im nationalen Maßstab zum Tag des Beitritts getroffen werden müsse. Wenn demnach die Bestände an einem bestimmten Erzeugnis im nationalen Maßstab einen normalen Wert nicht überstiegen, werde die Verpflichtung, sie zu beseitigen und von ihren Besitzern eine Abgabe zu erheben,

gegenstandslos, da nicht die Gefahr bestehe, dass der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen aufgrund des Beitritts gestört werde, da der Besitz einer größeren Menge der fraglichen Erzeugnisse durch einen Wirtschaftsteilnehmer dadurch ausgeglichen werde, dass andere Wirtschaftsteilnehmer keine solchen Erzeugnisse besäßen.

139 Indessen seien am 1. Mai 2004 im nationalen Maßstab keine Überschussbestände an den in der Erzeugnisliste nach Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 verzeichneten Erzeugnissen einschließlich der fraglichen, mit der Verordnung Nr. 735/2004 aufgenommenen Erzeugnisse festgestellt worden. Die Liste erfasse sogar Erzeugnisse, bei denen die polnische Erzeugung im Jahr 2003 geringer als gewöhnlich gewesen sei. Daher habe die Kommission mit dem Erlass von Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 die ihr mit Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte übertragene Befugnis überschritten und eine im Hinblick auf das verfolgte Ziel, die Verhinderung der Bildung von Überschussbeständen an Erzeugnissen zu spekulativen Zwecken, unverhältnismäßige Maßnahme getroffen.

140 Die Republik Polen trägt weiter vor, das Ziel der streitigen Maßnahme habe in dem Fall, dass wegen fehlender Überschussbestände in den neuen Mitgliedstaaten, gemessen am Maßstab dieser Staaten, nicht die Gefahr bestanden habe, dass der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen gestört werde, darin bestehen können, zu verhindern, dass ein in Polen ansässiger Wirtschaftsteilnehmer im Vergleich zu den vor dem 1. Mai 2004 in der Gemeinschaft ansässigen Wirtschaftsteilnehmern einen ungerechtfertigten Vorteil erlange. Dieser Ansatz werde allerdings in den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1972/2003 nicht genannt und durch Art. 41 der Beitrittsakte nicht zugelassen. Außerdem ändere er nichts daran, dass die entsprechende Maßnahme unverhältnismäßig sei, da sie sich nicht darauf beschränke, ungerechtfertigte Vorteile im Zusammenhang damit auszugleichen, dass sich die Gemeinschaftseinfuhrzölle von denen der neuen Mitgliedstaaten unterschieden hätten, wovon polnische Wirtschaftsteilnehmer mit Überschussbeständen an den entsprechenden Erzeugnissen profitiert hätten, sondern diese Wirtschaftsteilnehmer, indem sie ihnen die streitige Abgabe auferlege, einer Sanktion unterwerfe.

141 Schließlich weist die Republik Polen darauf hin, dass das Horten landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu spekulativen Zwecken seinen Ursprung vor allem in der Einfuhr dieser Erzeugnisse im Zusammenhang mit der Differenz zwischen den Gemeinschaftseinfuhrzöllen und den in den neuen Mitgliedstaaten geltenden nationalen Einfuhr-

zöllen habe. Die Aufnahme der fraglichen Erzeugnisse in die Erzeugnisliste nach Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 habe jedoch zur Folge, dass ihre Besitzer dem am 1. Mai 2004 anwendbaren Erga-omnes-Einfuhrzoll unterworfen würden, obwohl bestimmte Erzeugnisse in Polen bereits Einfuhrzöllen unterlegen hätten, die mit ihrem am 30. April 2004 geltenden Satz nicht niedriger als die zu diesem Zeitpunkt geltenden Gemeinschaftseinfuhrzölle gewesen seien.

¹⁴² Die Kommission weist die Argumente der Republik Polen zurück.

Würdigung durch das Gericht

¹⁴³ Die Republik Polen greift die Rechtmäßigkeit der Änderung der Erzeugnisliste nach Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 mit mehreren Argumenten an, die nacheinander zu prüfen sind.

¹⁴⁴ Erstens macht die Republik Polen geltend, dass das wesentliche Ziel der Übergangsmaßnahmen, die auf der Grundlage von Art. 41 erlassen werden könnten, darin bestehe, die Anhäufung von Überschussbeständen, deren Existenz im nationalen Maßstab zu bestimmen sei, zu verhindern, so dass, wenn in einem Mitgliedstaat die Bestände an einem Erzeugnis im nationalen Maßstab einen normalen Wert nicht überstiegen, die Wirtschaftsteilnehmer, die individuell höhere Bestände als ihre üblichen angelegt hätten, nicht zu deren Beseitigung verpflichtet seien, da nicht die Gefahr bestehe, dass der Handel gestört werde. In diesem Kontext sei die Aufnahme der fraglichen Erzeugnisse in die Erzeugnisliste nach Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 rechtswidrig, da damit Erzeugnisse erfasst würden, für die im nationalen Maßstab keine Überschussbestände festgestellt worden seien, und sogar einige Erzeugnisse, bei denen die polnische Erzeugung im Jahr 2003 geringer als gewöhnlich gewesen sei.

- 145 Die These der Republik Polen beruht auf einer fehlerhaften Auslegung von Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte und ist zurückzuweisen.
- 146 Die Formulierung von Kapitel 4 Nr. 2, wonach alle zum Tag des Beitritts im Hoheitsgebiet der neuen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindlichen privaten und öffentlichen Bestände, die über die Menge der als normal anzusehenden Übertragbestände hinausgehen, auf Kosten der neuen Mitgliedstaaten beseitigt werden müssen, verpflichtet nämlich in gleicher Weise zur Beseitigung der Überschussbestände unabhängig davon, ob diese für jeden einzelnen Wirtschaftsteilnehmer oder im nationalen Maßstab für alle Wirtschaftsteilnehmer festgestellt werden.
- 147 Im Übrigen können sowohl die Verhinderung der Bildung von Beständen zu spekulativen Zwecken als auch der Ausgleich der wirtschaftlichen Vorteile von Wirtschaftsteilnehmern, die zu niedrigen Preisen Überschussbestände gebildet haben, den Erlass einer Maßnahme nach Art. 41 der Beitrittsakte durch die Kommission rechtfertigen (siehe oben, Randnr. 101). Folglich zählen zu den Übergangsmaßnahmen, die die Kommission nach dieser Bestimmung erlassen kann, auch solche, mit denen verhindert werden soll, dass die einzelnen in den neuen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmer vor dem 1. Mai 2004 Überschussbestände an den fraglichen Erzeugnissen bilden, um sie ab diesem Zeitpunkt zu höheren Preisen zu vermarkten.
- 148 Ebenso ist zu betonen, dass der Gerichtshof im oben in Randnr. 89 angeführten Urteil Weidacher die dort in Rede stehende Erhebung von Abgaben auf Überschussbestände als verhältnismäßig und mit den in der Beitrittsakte festgelegten Zielen vereinbar angesehen hat. Die entsprechende Abgabe war bei einem einzelnen Wirtschaftsteilnehmer aus einem seinerzeit neuen Mitgliedstaat wegen des in seinem Besitz befindlichen Überschussbestands erhoben worden, ohne dass die Existenz von Beständen auf der nationalen Ebene dieses Staates festgestellt worden wäre.
- 149 Außerdem bestand das Ziel der Verordnung Nr. 1972/2003, wie oben in Randnr. 111 betont worden ist, gerade darin, die Bildung von Überschussbeständen zu verhindern. Deshalb hat die Kommission geltend gemacht, ohne dass ihr die Republik Polen insoweit widersprochen hätte, dass sie die von der Republik Polen selbst zur Verfügung

gestellten statistischen Informationen berücksichtigt habe, um die Kategorien von Erzeugnissen zu identifizieren, die zu spekulativen Zwecken gelagert werden könnten. In diesem Zusammenhang kann der Kommission nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass für einige der fraglichen Erzeugnisse am 1. Mai 2004 auf nationaler Ebene keine Überschussbestände festgestellt wurden. Dieser Umstand kann nämlich auf die abschreckende Wirkung gerade der Verordnung zurückzuführen sein.

- 150 Schließlich wären die Folgen der Bildung von Überschussbeständen für die in den neuen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmer weder gerecht noch vorhersehbar, wenn man die Abgabenerhebung auf von den einzelnen Wirtschaftsteilnehmern gehaltene Überschussbestände an den fraglichen Erzeugnissen davon abhängig machen würde, dass die Existenz solcher Bestände im nationalen Maßstab festgestellt worden wäre.
- 151 Eine solche Situation könnte nämlich bestimmte in den neuen Mitgliedstaaten ansässige Wirtschaftsteilnehmer dazu veranlassen, in der Hoffnung, dass die Bestände im nationalen Maßstab nicht die normale Menge übersteigen, vor dem 1. Mai 2004 zusätzliche Bestände an den fraglichen Erzeugnissen anzulegen, um sie nach diesem Zeitpunkt auf dem Gemeinschaftsmarkt abzusetzen. In diesem Fall befänden sich diese Wirtschaftsteilnehmer am 1. Mai 2004 in einer vorteilhafteren Situation als andere, in demselben Mitgliedstaat ansässige Wirtschaftsteilnehmer, die keine zusätzlichen Bestände an den fraglichen Erzeugnissen zu spekulativen Zwecken angelegt und so zur Erreichung der Ziele der Verordnung Nr. 1972/2003 und des Anhangs IV Kapitel 4 der Beitrittsakte beigetragen hätten, was nicht zugelassen werden kann.
- 152 Falls es im Übrigen erforderlich gewesen wäre, das Vorliegen von Überschussbeständen an den fraglichen Erzeugnissen am 1. Mai 2004 im nationalen Maßstab festzustellen, hätten die in den neuen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmer, die zusätzliche Bestände an diesen Erzeugnissen gebildet haben, vor diesem Zeitpunkt nicht wissen können, ob sie der streitigen Abgabe, deren Höhe unter Umständen bedeutend sein kann, unterliegen. Damit würde ein Element der Unsicherheit nicht nur in ihrer wirtschaftlichen Planung, sondern auch auf den Märkten der fraglichen Erzeugnisse insgesamt geschaffen, da sich die Preise in erheblichem Umfang deshalb ändern könnten, weil ein Teil der Erzeugung gegebenenfalls einer besonderen Abgabe unterliegt.

- 153 Zweitens macht die Republik Polen geltend, dass die Erhebung der streitigen Abgabe auf die in Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 genannten Erzeugnisse unverhältnismäßig sei, da sie sich nicht auf den Ausgleich nicht gerechtfertigter Vorteile in Verbindung mit der unterschiedlichen Höhe der Einfuhrzölle der Gemeinschaft und der der neuen Mitgliedstaaten beschränke, in deren Genuss polnische Wirtschaftsteilnehmer kämen, die Überschussbestände an den entsprechenden Erzeugnissen besäßen, sondern diese bestrafe, indem sie sie der streitigen Abgabe unterwerfe.
- 154 Um dieses Argument zurückzuweisen, genügt der Hinweis, dass der Ausgleich der genannten Vorteile nicht das einzige legitime Ziel der mit der Verordnung Nr. 1972/2003 eingeführten Maßnahmen ist. Andere legitime Ziele bestehen darin, dem vorzubeugen, dass Überschussbestände gebildet werden und dass die Wirtschaftsteilnehmer der neuen Mitgliedstaaten Bestände zu niedrigen Preisen anlegen, um diese anschließend nach der Erweiterung zu einem höheren Preis zu vermarkten.
- 155 Soweit mit dem von der Republik Polen vorgetragenen Argument in der Sache ein Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung geltend gemacht wird, ist im Übrigen auf die Randnrn. 127 bis 136 des vorliegenden Urteils zu verweisen.
- 156 Drittens trägt die Republik Polen vor, dass das Horten landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu spekulativen Zwecken seinen Ursprung vor allem in der Einfuhr dieser Erzeugnisse im Zusammenhang mit der Differenz zwischen den Zöllen in der Fünfzehnergemeinschaft und in den neuen Mitgliedstaaten habe und dass insoweit nach Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 in der geänderten Fassung bestimmte Erzeugnisse der streitigen Abgabe unterlägen, obwohl die am 30. April 2004 geltenden polnischen Einfuhrzölle nicht niedriger gewesen seien als die Einfuhrzölle der Gemeinschaft.
- 157 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

158 Die Republik Polen nennt nämlich keinen Grund, der den Schluss zuließe, dass die spekulative Lagerung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen vor allem durch einen eventuellen Unterschied der Einfuhrzölle zwischen der Fünfzehnergemeinschaft und den neuen Mitgliedstaaten veranlasst wurde.

159 Jedenfalls würde dieses Vorbringen, selbst wenn es zuträfe, nichts daran ändern, dass zu den Zielen der in der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen nicht nur die Vermeidung der Bildung von Beständen zu spekulativen Zwecken aufgrund entweder einer Differenz zwischen den für ein und dasselbe Erzeugnis in der Gemeinschaft und in den neuen Mitgliedstaaten geltenden Einfuhrzöllen oder des Bestehens von zollfreien Einfuhrkontingenten in diesen Staaten zählt, sondern auch die Verhinderung der Bildung von aus der nationalen Erzeugung stammenden Überschussbeständen (siehe oben, Randnrn. 111 bis 116). Wie oben in den Randnrn. 114 und 115 ausgeführt worden ist, würde dieses letztgenannte Ziel, das sich unmittelbar aus Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte ergibt, nicht in vollem Umfang erreicht, wenn sich Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 darauf beschränken würde, der streitigen Abgabe die Erzeugnisse zu unterwerfen, für die die polnischen Einfuhrzölle niedriger als die Einfuhrzölle der Gemeinschaft waren.

160 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Zum ersten Teil der Klage: Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 735/2004, soweit damit die Maßnahmen nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 auf sieben zusätzliche Erzeugnisse erstreckt werden

161 Anhang IV Kapitel 5 der Beitrittsakte bestimmt:

„... Die Verordnung ... Nr. 2913/92 und die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 gelten in den neuen Mitgliedstaaten nach Maßgabe der folgenden besonderen Bestimmungen:

1. Ungeachtet des Artikels 20 der Verordnung ... Nr. 2913/92 des Rates sind Waren, die am Tag des Beitritts in vorübergehender Verwahrung sind oder in der erweiterten Gemeinschaft unter [eine/]eines der unter Artikel 4 Nummer 15 Buchstabe b und Nummer 16 Buchstaben b bis g dieser [Verordnung] genannten zollrechtlichen Bestimmungen und Zollverfahren fallen oder nach der Ausfuhrzollabfertigung in der erweiterten Gemeinschaft transportiert werden, bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr von Zöllen und anderen Zollmaßnahmen befreit, sofern eine der folgenden Unterlagen vorgelegt wird:

...“

162 Es ist darauf hinzuweisen, dass Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 gerade in Abweichung von der oben genannten Vorschrift sowie den Art. 20 und 214 der Verordnung Nr. 2913/92 Anwendung findet.

163 So wird nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 auf die in Art. 4 Abs. 5 dieser Verordnung genannten Erzeugnisse, die sich vor dem 1. Mai 2004 in der Fünfzehnergemeinschaft oder in einem neuen Mitgliedstaat im freien Verkehr befanden und sich am 1. Mai 2004 in der erweiterten Gemeinschaft in vorübergehender Verwahrung befanden oder einem der Zollverfahren gemäß Art. 4 Abs. 15 Buchst. b und Art. 4 Abs. 16 Buchst. b bis g der Verordnung Nr. 2913/92 unterlagen oder die nach Abwicklung der Ausfuhrförmlichkeiten innerhalb der erweiterten Gemeinschaft transportiert wurden, der am Tag der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr geltende Erga-omnes-Einfuhrzollsatz angewandt. Dies gilt jedoch nicht für die aus der Fünfzehnergemeinschaft ausgeführten Erzeugnisse, wenn der Einführer nachweist, dass im Ausfuhrland keine Ausfuhrerstattung für die Erzeugnisse beantragt wurde.

164 Außerdem wird nach Art. 3 Abs. 3 auf die in Art. 4 Abs. 5 genannten Erzeugnisse aus Drittländern, die am 1. Mai 2004 in einem neuen Mitgliedstaat dem Verfahren der aktiven Veredelung gemäß Art. 4 Abs. 16 Buchst. d oder dem Verfahren der vorübergehenden Verwendung gemäß Art. 4 Abs. 16 Buchst. f der Verordnung Nr. 2913/92 unterlagen und die zu dem genannten Zeitpunkt oder später in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt wurden, der Einfuhrzoll erhoben, der zum Zeitpunkt der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr für Erzeugnisse aus Drittländern galt.

- 165 Zu beachten ist zum einen, dass die zollrechtliche Bestimmung einer Ware nach Art. 4 Abs. 15 Buchst. b der Verordnung Nr. 2913/92 die Verbringung in eine Freizone oder ein Freilager ist, und zum anderen, dass es sich bei den Zollverfahren nach Art. 4 Abs. 16 Buchst. b bis g der Verordnung Nr. 2913/92 um — in dieser Reihenfolge — das Versandverfahren, das Zolllagerverfahren, die aktive Veredelung, das Umwandlungsverfahren, die vorübergehende Verwendung und die passive Veredelung handelt.
- 166 Nach Art. 166 Buchst. a der Verordnung Nr. 2913/92 sind Freizonen und Freilager Teile des Zollgebiets der Gemeinschaft oder in diesem Zollgebiet gelegene Räumlichkeiten, die vom übrigen Zollgebiet getrennt sind und in denen Nichtgemeinschaftswaren für die Erhebung der Einfuhrabgaben und Anwendung der handelspolitischen Maßnahmen bei der Einfuhr als nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft befindlich angesehen werden, sofern sie nicht in den zollrechtlich freien Verkehr oder ein anderes Zollverfahren übergeführt oder unter anderen als den im Zollrecht vorgesehenen Voraussetzungen verwendet oder verbraucht werden.
- 167 Nach Art. 91 der Verordnung Nr. 2913/92 können im externen Versandverfahren folgende Waren zwischen zwei innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft gelegenen Orten befördert werden:
- „a) Nichtgemeinschaftswaren, ohne dass diese Waren Einfuhrabgaben, anderen Abgaben oder handelspolitischen Maßnahmen unterliegen;
 - b) Gemeinschaftswaren, die einer ihre Ausfuhr in ein Drittland erforderlich machenden Gemeinschaftsmaßnahme unterzogen werden und für die die entsprechenden Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt sind.“

- 168 Nach Art. 98 der Verordnung Nr. 2913/92 können im Zolllagerverfahren in einem Zolllager zum einen Nichtgemeinschaftswaren gelagert werden, ohne dass diese Waren Einfuhrabgaben oder handelspolitischen Maßnahmen unterliegen, und zum anderen Gemeinschaftswaren, für die in einer besonderen Gemeinschaftsregelung vorgesehen ist, dass bei ihrer Überführung in dieses Verfahren Maßnahmen anwendbar sind, die grundsätzlich an die Ausfuhr anknüpfen.
- 169 Nach Art. 114 Buchst. a derselben Verordnung können im aktiven Veredelungsverkehr Nichtgemeinschaftswaren, die zur Wiederausfuhr aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft in Form von Veredelungserzeugnissen bestimmt sind, im Zollgebiet der Gemeinschaft einem oder mehreren Veredelungsvorgängen unterzogen werden, ohne dass für diese Waren Einfuhrabgaben erhoben oder handelspolitische Maßnahmen angewandt werden.
- 170 Nach Art. 130 der Verordnung Nr. 2913/92 können Nichtgemeinschaftswaren im Zollgebiet der Gemeinschaft im Umwandlungsverfahren ohne Erhebung von Einfuhrabgaben und ohne Anwendung handelspolitischer Maßnahmen einer Be- oder Verarbeitung, die ihre Beschaffenheit oder ihren Zustand verändert, unterzogen und die aus dieser Be- oder Verarbeitung entstandenen Erzeugnisse zu den für sie geltenden Einfuhrabgaben in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden.
- 171 Nach Art. 137 der Verordnung Nr. 2913/92 können Nichtgemeinschaftswaren, die zur Wiederausfuhr bestimmt sind, ohne dass sie, abgesehen von der normalen Wertminderung aufgrund des von ihnen gemachten Gebrauchs, Veränderungen erfahren hätten, im Verfahren der vorübergehenden Verwendung unter vollständiger oder teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben, und ohne dass sie handelspolitischen Maßnahmen unterliegen, im Zollgebiet der Gemeinschaft verwendet werden.
- 172 Nach Art. 145 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2913/92 können Gemeinschaftswaren zur Durchführung von Veredelungsvorgängen im passiven Veredelungsverkehr vorüber-

gehend aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeführt und die aus diesen Veredelungsvorgängen entstandenen Erzeugnisse unter vollständiger oder teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden.

- ¹⁷³ Aus den vorstehenden Randnummern ergibt sich, dass die zollrechtlichen Bestimmungen und Verfahren, auf die Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 Bezug nimmt, insbesondere Situationen betreffen, in denen die Waren über die Grenzen der Gemeinschaft verbracht werden, ohne dass dafür aber die entsprechenden Zölle zu entrichten wären, weil entweder ihre endgültige Bestimmung noch nicht feststeht oder sie für einen Markt außerhalb der Gemeinschaft bestimmt sind. Auf diese Waren, die am 1. Mai 2004 den Status von Gemeinschaftswaren erworben hätten, wird ebenso wie auf Waren, die nach Abwicklung der Ausfuhrförmlichkeiten innerhalb der erweiterten Gemeinschaft transportiert werden, gemäß der in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahme der am Tag der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr geltende Erga-omnes-Einfuhrzollsatz angewandt.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs

— Vorbringen der Parteien

- ¹⁷⁴ Die Republik Polen meint, die mit Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 eingeführten Abgaben seien Zölle, wie bereits der Umstand zeige, dass sie von den Zollbehörden im Rahmen zollrechtlicher Verfahren auf Erzeugnisse erhoben würden, die bei der Verbringung über die Grenzen der Gemeinschaft einem Nichterhebungsverfahren unterlägen. Diese Natur werde auch erstens dadurch bestätigt, dass die entsprechenden Maßnahmen gemäß dem Wortlaut von Abs. 1 der fraglichen Vorschrift von den Bestimmungen der Beitrittsakte abwichen, die die zollfreie Überführung der Erzeugnisse in den zollrechtlich freien Verkehr vorsähen, zweitens durch die Begründung einer entsprechenden Vorschrift, Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 60/2004 der Kommission vom 14. Januar 2004 mit Übergangsmaßnahmen für den Zuckersektor infolge des Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Malτας, Polens, Sloweniens und der Slowakei (ABl. L 9, S. 8), so wie sie die Kommission im sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung

dargelegt habe, und drittens dadurch, dass Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 ausdrücklich bestimme, dass „[a]uf die ... Erzeugnisse ... der ... Erga-omnes-Einfuhrzollsatz angewandt [wird]“.

175 Die Republik Polen weist darauf hin, dass nach Art. 25 EG zwischen den Mitgliedstaaten Einfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung — unabhängig davon, ob sie von den Mitgliedstaaten oder den Gemeinschaftsorganen eingeführt worden seien — verboten seien, ohne dass eine auf ihr Ziel gestützte Rechtfertigung möglich sei.

176 Aufgrund der absoluten Geltung dieses Verbots habe der Gerichtshof festgestellt, dass die den Gemeinschaftsorganen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zuerkannten Befugnisse jedenfalls seit Ablauf der Übergangszeit unter Ausschluss jeglicher Maßnahme ausgeübt werden müssten, die die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen oder der Abgaben oder Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten gefährden könnte (Urteil des Gerichtshofs vom 20. April 1978, *Les Commissionnaires Réunion* und *Les Fils de Henri Ramel*, 80/77 und 81/77, Slg. 1978, 927, Randnr. 35). Auch müsse jede Ausnahme von diesem Verbot eindeutig vorgesehen und eng ausgelegt werden (Urteil *Les Commissionnaires réunion* und *Les Fils de Henri Ramel*, oben angeführt, Randnr. 24). Insbesondere müssten in Beitrittsverträgen vorgesehene Abweichungen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs klar und eindeutig zugelassen und eng ausgelegt werden (Urteil des Gerichtshofs vom 3. Dezember 1998, *KappAhl*, C-233/97, Slg. 1998, I-8069, Randnrn. 18 bis 21).

177 Demzufolge meint die Republik Polen, dass die Kommission die eingeführten Abgaben nicht mit dem Erfordernis rechtfertigen könne, die sich aus den Vorschriften über Überschussbestände gemäß Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 ergebenden Folgen zu vermeiden. Im Übrigen sollten mit dieser Maßnahme spekulative Handlungen vermieden werden, und es gebe keinen Zusammenhang zwischen den eingeführten Zöllen und solchen Handlungen.

178 Die Kommission weist die Argumente der Republik Polen zurück.

— Würdigung durch das Gericht

- 179 Der These der Republik Polen kann nicht gefolgt werden. Entgegen dem Vorbringen der Republik Polen steht die Erhebung der mit Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgeschriebenen Abgabe nicht im Widerspruch zum in Art. 25 EG aufgestellten Verbot von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung, da die genannte Abgabe keine einseitig von einem Mitgliedstaat beschlossene Abgabe darstellt, sondern eine gemeinschaftsrechtliche Maßnahme, die übergangsweise zur Bewältigung bestimmter Schwierigkeiten ergriffen wurde, die sich aus dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union für die gemeinsame Agrarpolitik ergeben (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 25. Mai 1978, *Racke*, 136/77, Slg. 1978, 1245, Randnr. 7).
- 180 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission die Verordnung Nr. 1972/2003 und damit deren Art. 3 auf der Grundlage einer Vorschrift erlassen hat, die es ihr erlaubt, Übergangsmaßnahmen zu erlassen, die erforderlich sind, um den Übergang von der in den neuen Mitgliedstaaten bestehenden Regelung auf die Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik ergibt, nämlich Art. 41 der Beitrittsakte. Diese Übergangsmaßnahmen können insbesondere von den sonst auf eine gegebene rechtliche Situation anwendbaren Normen wie Art. 25 EG abweichen. Folglich muss sich die Prüfung durch das Gericht auf die Frage beschränken, ob die mit Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 eingeführten Maßnahmen zu den Übergangsmaßnahmen gehören, die nach dieser Vorschrift der Beitrittsakte erlassen werden können. Ist dies der Fall, kann dieses System nämlich im Grundsatz nicht als den Bestimmungen des Vertrags und der Beitrittsakte über das Verbot von Zöllen zuwiderlaufend beanstandet werden (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 20. Oktober 1987, *Spanien/Rat und Kommission*, 119/86, Slg. 1987, 4121, Randnr. 15).
- 181 Folglich kann sich die Republik Polen nicht mit Erfolg auf einen Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs und insbesondere gegen Art. 25 EG berufen, um die Rechtmäßigkeit der mit Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 eingeführten Abgaben in Frage zu stellen. Sie könnte höchstens geltend machen, dass mit der mit Art. 3 dieser Verordnung eingeführten Abweichung von den Vorschriften des Vertrags die der Kommission mit Art. 41 der Beitrittsakte übertragenen Befugnisse überschritten werden, was sie im Rahmen des zweiten Klagegrundes vorträgt, der somit unmittelbar zu prüfen ist.

Zum zweiten Klagegrund: Fehlende Befugnis der Kommission und Verstoß gegen die Art. 22 und 41 der Beitrittsakte

— Vorbringen der Parteien

- 182 Die Republik Polen macht geltend, dass die Beitrittsakte das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Staaten, die der Europäischen Union hätten beitreten wollen, und dieser sei. Sie verweist darauf, dass nach ihrem Art. 22 „[d]ie in Anhang IV dieser Akte aufgeführten Maßnahmen ... unter den in jenem Anhang festgelegten Bedingungen angewandt [werden]“. Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1972/2003 gelte diese Vorschrift „abweichend von Anhang IV Kapitel 5 der Beitrittsakte“, was zeige, dass die Kommission für sich ein einseitiges Recht in Anspruch nehme, die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen unter Verletzung der in den Art. 7 bis 9 der Beitrittsakte vorgesehenen Verfahren zur Änderung oder Aussetzung der Bestimmungen dieser Akte zu ändern.
- 183 Die Republik Polen meint, dass Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte als Grundlage nur für solche Übergangsmaßnahmen dienen könne, die erforderlich seien, um den Übergang auf die Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik gemäß den in der Beitrittsakte genannten Bedingungen ergebe. Das Ziel der in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Übergangsmaßnahmen bestehe aber nicht darin, die Beitrittsakte zu ergänzen, sondern darin, abweichende Ansätze einzuführen, die sie daran hinderten, die in Anhang IV Kapitel 5 dieser Akte vorgesehenen Maßnahmen zu erlassen, und die die Bedingungen des Beitritts zu ihrem Nachteil änderten.
- 184 Die Kommission könne sich nicht darauf berufen, dass sie nur den Inhalt der Beitrittsakte präzisiert habe, da mit der in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahme eine Abweichung von den Anwendungsmodalitäten der in Anhang IV Kapitel 5 der Beitrittsakte festgelegten Nichterhebungsverfahren eingeführt werde.
- 185 Die Kommission weist die Argumente der Republik Polen zurück.

— Würdigung durch das Gericht

- 186 Es trifft zu, dass die Kommission die Bestimmungen der Beitrittsakte außerhalb des insoweit vom Vertrag und von der Beitrittsakte festgelegten normativen Rahmens nicht ändern kann. Wie die Kommission zu Recht ausführt, wird sie nichtsdestoweniger durch Art. 41 dieser Akte ermächtigt, alle Maßnahmen zu erlassen, die erforderlich sind, um den Übergang von der in den neuen Mitgliedstaaten bestehenden Regelung auf die Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik ergibt.
- 187 Auch ist darauf hinzuweisen, dass, wie im vorliegenden Urteil bereits dargelegt worden ist, das in Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehene System der Erhebung von Abgaben auf am 1. Mai 2004 in den neuen Mitgliedstaaten bestehende Überschussbestände an Erzeugnissen im freien Verkehr, das insbesondere die Erhebung von Abgaben auf Überschussbestände im Besitz von individuellen Wirtschaftsteilnehmern umfasst, eine der Übergangsmaßnahmen darstellt, die die Kommission nach Art. 41 Abs. 1 der Beitrittsakte erlassen konnte.
- 188 Folglich müssen die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die praktische Wirksamkeit dieses Systems der Abgabenerhebung zu schützen, ebenfalls von dieser letztgenannten Bestimmung erfasst werden, da sonst die mit dem fraglichen System auf dem Gemeinschaftsmarkt verfolgten Ziele nicht erreicht würden; diese Ziele sind jedoch erforderlich, um den Übergang von der in den neuen Mitgliedstaaten bestehenden Regelung auf die Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik ergibt.
- 189 Demnach ist zu prüfen, ob es, wie die Kommission in ihrer Antwort auf den ersten Klagegrund geltend macht, zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit von Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 unerlässlich war, auf Erzeugnisse, die einem Nichterhebungsverfahren unterlagen oder nach Abwicklung der Ausfuhrförmlichkeiten innerhalb der erweiterten Gemeinschaft transportiert wurden, entsprechend Art. 3 dieser Verordnung den am Tag ihrer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr geltenden Erga-omnes-Einfuhrzoll zu erheben.

- 190 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission beim Erlass von Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über weitgehende Befugnisse verfügt (Urteile des Gerichtshofs vom 11. Juli 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Slg. 1989, 2237, Randnr. 22, und vom 11. September 2003, Österreich/Rat, C-445/00, Slg. 2003, I-8549, Randnr. 81). Die Rechtswidrigkeit von Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 kann daher nur dann festgestellt werden, wenn die dort vorgesehene Maßnahme offensichtlich nicht notwendig ist, um die praktische Wirksamkeit von Art. 4 dieser Verordnung zu sichern.
- 191 Wie die Kommission darlegt, hätten die in den neuen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmer, wenn es die Maßnahmen nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 nicht gäbe, ihre Überschussbestände an den fraglichen Erzeugnissen künstlich senken können, indem sie sie in einem oder mehreren alten oder neuen Mitgliedstaaten vor dem 1. Mai 2004 in ein Nichterhebungsverfahren übergeführt hätten. Bei einem solchen Vorgehen wären diese Wirtschaftsteilnehmer nicht verpflichtet gewesen, in ihrem Herkunftsstaat die mit Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehene Abgabe zu zahlen, da sie am 1. Mai 2004 nicht im Besitz von Überschussbeständen gewesen wären.
- 192 Die in ein Nichterhebungsverfahren übergeführten Erzeugnisse hätten ihnen jedoch in anderen Mitgliedstaaten weiter zur Verfügung gestanden, und die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer hätten sie nach dem 1. Mai 2004 innerhalb der erweiterten Gemeinschaft in den zollrechtlich freien Verkehr überführen können, ohne dass sie die streitige Abgabe hätten zahlen müssen, wodurch Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 seinen Gehalt verloren hätte.
- 193 Somit ist der Schluss zu ziehen, dass Maßnahmen wie die in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen erforderlich sind, um die praktische Wirksamkeit von Art. 4 dieser Verordnung zu sichern.
- 194 Soweit die Republik Polen im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes die Befugnis der Kommission, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, auf die Erzeugnisse, die am 1. Mai 2004 in ihrem Hoheitsgebiet einem Nichterhebungsverfahren unterlagen, eine Abgabe zu erheben, als solche und nicht die Modalitäten oder die Verhältnismäßigkeit dieser Abgabenerhebung angreift, ist daher der Schluss zu ziehen, dass der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen ist.

Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

— Vorbringen der Parteien

- ¹⁹⁵ Die Republik Polen trägt vor, Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 sehe vor, dass die Erhebung des Erga-omnes-Einfuhrzolls nicht für Erzeugnisse gelte, die aus der Fünfzehnergemeinschaft nach Polen ausgeführt würden — wenn der Einführer nachweise, dass im Ausfuhrland keine Ausfuhrerstattung für die Erzeugnisse beantragt worden sei —, diese Befreiung aber für Erzeugnisse verweigere, die aus Polen in die Fünfzehnergemeinschaft ausgeführt würden.
- ¹⁹⁶ Die Republik Polen ergänzt, dass die Kommission anlässlich der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 1995 keine entsprechenden diskriminierenden Maßnahmen durchgeführt habe.
- ¹⁹⁷ Die Republik Polen meint, dass diese Diskriminierung nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden könne, dass sich die Gefahr der Spekulation vor allem aus Warenströmen aus Polen in die Fünfzehnergemeinschaft ergebe, was in keiner Weise nachgewiesen sei. Selbst wenn tatsächlich eine Spekulationsgefahr vor allem aufgrund von Warenströmen aus Polen bestehe, rechtfertige dies im Übrigen die erlassenen Maßnahmen nicht, da diese nicht nur „Überschussbestände“, sondern alle Bestände an den entsprechenden Erzeugnissen betreffen. Wenn die Spekulationsgefahr darin bestanden habe, dass polnische landwirtschaftliche Erzeugnisse in Nichterhebungsverfahren überführt würden, um auf ihre Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in der erweiterten Gemeinschaft zu spekulieren, wäre die Beibehaltung der vor dem Datum des Beitritts geltenden Präferenzzölle für Erzeugnisse, die am 1. Mai 2004 Nichterhebungsverfahren unterlegen hätten, eine ausreichende Präventionsmaßnahme gewesen.
- ¹⁹⁸ Die Kommission weist die Argumente der Republik Polen zurück.

— Würdigung durch das Gericht

- 199 Wie oben in den Randnrn. 128 bis 130 ausgeführt worden ist, untersagt es zwar das in Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG niedergelegte Verbot der Diskriminierung zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleichzubehandeln, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre, doch war die Situation der Landwirtschaft am 1. Mai 2004 in den neuen Mitgliedstaaten völlig anders als in den alten Mitgliedstaaten.
- 200 Das bedeutet, dass die bloße Anwendung unterschiedlicher Normen auf Wirtschaftsteilnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten und auf solche aus den alten Mitgliedstaaten keine Diskriminierung zur Folge hat.
- 201 Im vorliegenden Fall wird zwar, worauf die Kommission zu Recht hinweist, mit den Bestimmungen nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 in Bezug auf Erzeugnisse aus den neuen Mitgliedstaaten das Ziel verfolgt, zu verhindern, dass die Wirtschaftsteilnehmer die vor dem 1. Mai 2004 angesammelten Bestände unter Rückgriff auf eines der Nichterhebungsverfahren künstlich senken können, um sie nach diesem Zeitpunkt als einfuhrzollbefreit in den zollrechtlich freien Verkehr zu überführen, doch wird damit klar ein anderes Ziel verfolgt, soweit es um Erzeugnisse aus der Gemeinschaft geht, die einem Nichterhebungsverfahren unterliegen oder nach Abwicklung der Ausfuhrförmlichkeiten innerhalb der erweiterten Gemeinschaft transportiert werden.
- 202 Da diese Erzeugnisse nicht der streitigen Abgabe nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 unterliegen, kann das Ziel der Bestimmungen nach Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung in Bezug auf diese Erzeugnisse nämlich nicht darin liegen, die praktische Wirksamkeit der fraglichen Abgabe zu sichern.

203 Vielmehr soll mit den Bestimmungen nach Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung insbesondere verhindert werden, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse, die vor dem 1. Mai 2004 aus der Gemeinschaft ausgeführt wurden und für die eine Ausfuhrerstattung gezahlt wurde, anschließend nach Abwicklung der Ausfuhrförmlichkeiten einem Nichterhebungsverfahren unterliegen oder innerhalb der erweiterten Gemeinschaft transportiert werden und sich im Gebiet der Europäischen Union im zollrechtlich freien Verkehr befinden, ohne dass Abgaben gezahlt worden wären, da diese Erzeugnisse ohne Grund erneut in den Genuss einer Ausfuhrerstattung kommen könnten. Dieses Ziel wird im vierten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1972/2003 genannt, in dem es heißt:

„Für Erzeugnisse, für die vor dem 1. Mai 2004 eine Ausfuhrerstattung gewährt wurde, darf keine zweite Erstattung gewährt werden, wenn sie nach dem 30. April 2004 in Drittländer ausgeführt werden.“

204 Nur aus diesem Grund sieht Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 eine Befreiung vor, wenn der Wirtschaftsteilnehmer nachweist, dass für die betreffenden Erzeugnisse zuvor keine Ausfuhrerstattung gezahlt wurde.

205 Da die beiden mit den in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 enthaltenen Bestimmungen verfolgten Ziele notwendigerweise mit unterschiedlichen Regelungen für die Erzeugnisse in einem Nichterhebungsverfahren zum einen aus den neuen Mitgliedstaaten und zum anderen aus der Fünfzehnergemeinschaft erreicht werden, kann die Anwendung unterschiedlicher Regelungen auf diese beiden Kategorien von Erzeugnissen nicht als diskriminierend qualifiziert werden.

206 Was schließlich das Argument der Republik Polen betrifft, anlässlich der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 1995 habe die Kommission keine entsprechenden Maßnahmen durchgeführt, genügt die Feststellung, dass, wie oben in Randnr. 132 ausgeführt, die bei jeder Erweiterung der Gemeinschaft im Agrarbereich zu erlassenden Übergangsmaßnahmen den konkreten Risiken einer Störung der Agrarmärkte, die diese Erweiterung mit sich bringen kann, angepasst werden müssen. Folglich sind die Organe nicht verpflichtet, im Rahmen von zwei aufeinanderfolgenden Erweiterungen einander entsprechende Übergangsmaßnahmen anzuwenden.

207 Daher ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Fehlende oder unzureichende Begründung

— Vorbringen der Parteien

208 Die Republik Polen trägt vor, die Einführung der diskriminierenden Maßnahmen nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1972/2003 bilde den Kern von Art. 3 dieser Verordnung, ohne dass insoweit irgendeine Begründung gegeben würde.

209 Sie weist insbesondere die Vorstellung zurück, die Begründung für die mit Art. 4 der Verordnung Nr. 1972/2003 eingeführte Maßnahme könne entsprechend für die mit Art. 3 dieser Verordnung eingeführten Maßnahmen gelten, da mit diesen Bestimmungen unterschiedliche Übergangsmaßnahmen vorgesehen würden.

210 Die Republik Polen meint, die Begründung für die mit Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 eingeführten Maßnahmen müsse mindestens die Beschreibung der Umstände, die es rechtfertigten, für eine bestimmte Gruppe von Erzeugnissen besondere Vorschriften hinsichtlich des Nichterhebungsverfahrens einzuführen, die Definition der Art und Weise, auf die die erlassene Maßnahme der Erreichung der in Art. 41 der Beitrittsakte bestimmten Ziele diene, und die Gründe umfassen, die eine Differenzierung zwischen den Angehörigen der Fünfzehnergemeinschaft und denen der neuen Mitgliedstaaten rechtfertigten.

211 Sie macht ferner geltend, dass die bei der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 1995 mit der Verordnung Nr. 3108/94 eingeführte Übergangsmaßnahme mit einer präziseren Begründung versehen gewesen sei, als es bei der im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1972/2003 enthaltenen Begründung für die mit Art. 3 dieser

Verordnung eingeführten Maßnahmen der Fall sei. Überdies sei diese Maßnahme weniger restriktiv als die mit Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 eingeführte, was die Verpflichtung, diese zu begründen, verstärke, da die Gemeinschaftsbehörde ihren Gedankengang ausdrücklich darlegen müsse, wenn eine Entscheidung erheblich weiter gehe als die früheren Entscheidungen (Urteile des Gerichtshofs vom 26. November 1975, *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique u. a./Kommission*, 73/74, Slg. 1975, 1491, Randnr. 31, und vom 14. Februar 1990, *Delacre u. a./Kommission*, C-350/88, Slg. 1990, I-395, Randnr. 15).

- 212 Schließlich sei eine vergleichbare Übergangsmaßnahme in Art. 5 der Verordnung Nr. 60/2004 festgesetzt und im sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung speziell begründet worden.
- 213 Die Kommission weist die Argumente der Republik Polen zurück.

— Würdigung durch das Gericht

- 214 Nach ständiger Rechtsprechung muss die in Art. 253 EG vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts entsprechen und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2005, *Italien/Kommission*, C-138/03, C-324/03 und C-431/03, Slg. 2005, I-10043, Randnr. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 215 Dieses Erfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des

Art. 253 EG genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil Italien/Kommission, oben in Randnr. 214 angeführt, Randnr. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

216 Handelt es sich um eine Verordnung, so kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zu ihrem Erlass geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die sie erreichen will (Urteile des Gerichtshofs vom 3. Juli 1985, *Abrias u. a./Kommission*, 3/83, Slg. 1985, 1995, Randnr. 30, und vom 10. März 2005, *Spanien/Rat*, C-342/03, Slg. 2005, I-1975, Randnr. 55).

217 Im Übrigen wäre es, wenn aus einem Rechtsakt mit allgemeiner Geltung das von dem Organ verfolgte Ziel in seinen wesentlichen Zügen hervorgeht, übertrieben, eine besondere Begründung für die verschiedenen technischen Entscheidungen, die das Organ getroffen hat, zu verlangen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 7. September 2006, *Spanien/Rat*, C-310/04, Slg. 2006, I-7285, Randnr. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

218 Im Licht dieser Erwägungen ist zu klären, ob die Begründung der Verordnung Nr. 1972/2003 im Hinblick auf die Unterwerfung der Erzeugnisse aus den neuen Mitgliedstaaten unter die in Art. 3 dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen ausreicht.

219 Die wesentliche Begründung der Verordnung Nr. 1972/2003 ist in ihren Erwägungsgründen 1 bis 6 enthalten.

220 Im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1972/2003 wird erläutert, dass zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen, die die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte aufgrund des Beitritts beeinträchtigen können, Übergangsmaßnahmen zu erlassen sind.

- 221 Die Erwägungsgründe 2 und 4 betreffen Maßnahmen in Bezug auf Ausfuhrerstattungen.
- 222 Im dritten Erwägungsgrund wird dargelegt, dass die Verkehrsverlagerungen, die die gemeinsamen Marktorganisationen stören können, oft dadurch verursacht werden, dass Erzeugnisse, die nicht zu den normalen Beständen des betreffenden Landes gehören, mit Blick auf die Erweiterung künstlich gehandelt und verbracht werden. Weiter heißt es dort, dass Überschussbestände auch aus der nationalen Erzeugung stammen können und dass daher abschreckende Abgaben auf sie erhoben werden sollten.
- 223 Die Erwägungsgründe 5 und 6 beschränken sich auf die Angabe, dass die in der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen notwendig und angemessen sind, der Stellungnahme aller zuständigen Verwaltungsausschüsse entsprechen und einheitlich angewandt werden sollten.
- 224 Daraus folgt, dass in keinem der oben genannten Erwägungsgründe ausdrücklich die speziellen Gründe erläutert werden, die die Kommission dazu veranlasst haben, die Maßnahmen nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 für Erzeugnisse mit Ursprung in den neuen Mitgliedstaaten vorzusehen.
- 225 Die Republik Polen trägt dazu vor, dass die Kommission andere Maßnahmen, die mit den in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen vergleichbar seien, ausdrücklich begründet habe.
- 226 Die Republik Polen nennt zunächst den zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 3108/94, der ihrer Ansicht nach Art. 4 Abs. 3 zweiter Gedankenstrich dieser Verordnung betrifft. Diese Bestimmung, nach der auf Nichtgemeinschaftswaren, die sich am 1. Januar 1995 in einem Zolllager, in der aktiven Veredelung oder der vorübergehenden Verwendung befunden hätten, eine zusätzliche Abgabe erhoben worden sei, die gegebenenfalls über die Abgabe des neuen Mitgliedstaats zu diesem Zeitpunkt hinaus im Fall der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr ab diesem Datum angewandt worden sei, weise Ähnlichkeiten mit der des Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 auf. Entgegen dem Vorbringen der Republik Polen findet

sich im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 3108/94 jedoch keine präzise Begründung für diese Bestimmung. Denn dort wird lediglich erläutert, dass im Bemühen um Vereinfachung eine Regelung geschaffen werden sollte, der zufolge ein innergemeinschaftliches Handelsgeschäft, das vor dem 1. Januar 1995 eingeleitet worden sei, den vor diesem Zeitpunkt geltenden Bestimmungen unterliege.

227 Die Republik Polen verweist auch auf den sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 60/2004. Dieser enthalte eine spezielle Begründung für Art. 5 dieser Verordnung, mit dem für den Zuckersektor eine mit der des Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vergleichbare Maßnahme eingeführt werde. Im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 60/2004 werde so dargelegt, dass gemäß Anhang IV Kapitel 5 der Beitrittsakte Waren, die am Tag des Beitritts unter verschiedene Aussetzungsverfahren fielen, bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr von Zöllen befreit seien, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt seien. Außerdem werde dort erläutert, dass im Zuckersektor in hohem Maße die Gefahr bestehe, dass diese Möglichkeit zu Spekulationszwecken genutzt werde, und dass sich die Wirtschaftsteilnehmer so der mit dieser Verordnung festgelegten Verpflichtung entziehen könnten, die von den Behörden der neuen Mitgliedstaaten identifizierten Überschussmengen Zucker oder Isoglucose auf ihre Kosten vom Markt zu nehmen oder eine Abgabe zu zahlen, wenn nicht nachgewiesen werden könne, dass diese Mengen vom Markt genommen worden seien. Schließlich werde in diesem Erwägungsgrund ausgeführt, dass daher für Erzeugnisse, die eine solche Gefahr mit sich brächten, bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr ein Einfuhrzoll gelten sollte.

228 Dass eine mit der nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vergleichbare spätere Maßnahme ausdrücklich begründet wird, besagt aber noch nichts über die Frage, ob der Umstand, dass in dieser Verordnung entsprechende genaue Ausführungen fehlen, zwingend bedeutet, dass ihre Begründung in Bezug auf die in ihrem Art. 3 vorgesehenen Maßnahmen unzureichend ist.

229 Im Hinblick auf die Beantwortung dieser Frage sind diese Maßnahmen in ihrem Kontext zu betrachten. Wie sich aus dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1972/2003 ergibt, ist eines der Hauptziele dieser Verordnung die Vermeidung der durch die Bildung von Überschussbeständen hervorgerufenen Gefahr von Verkehrsverlagerungen, die die gemeinsamen Marktorganisationen stören könnten.

- 230 Dieses Ziel wird nach der Logik der Verordnung Nr. 1972/2003 durch die Erhebung der in Art. 4 dieser Verordnung vorgesehenen Abgabe auf in den neuen Mitgliedstaaten bestehende Überschussbestände umgesetzt, wobei im dritten Erwägungsgrund der Verordnung ausdrücklich auf die Angemessenheit dieser Abgabenerhebung zur Erreichung dieses Ziels verwiesen wird.
- 231 Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 hat in Bezug auf Erzeugnisse mit Ursprung in den neuen Mitgliedstaaten, die einem Nichterhebungsverfahren unterliegen, allerdings nur die Funktion, das mit Art. 4 dieser Verordnung errichtete System der Erhebung von Abgaben auf Überschussbestände zu vervollständigen und, genauer gesagt, die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung zu gewährleisten.
- 232 In Bezug auf die fraglichen, aus den neuen Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnisse ist die Erforderlichkeit der in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen zur Komplettierung des Systems der Abgabenerhebung nämlich eindeutig, da, wie oben in den Randnrn. 191 bis 193 hervorgehoben wurde, offensichtlich ist, dass, wenn es diese Maßnahmen nicht gäbe, jeder Wirtschaftsteilnehmer, der Erzeugnisse besitzt, die der mit Art. 4 dieser Verordnung eingeführten Abgabe unterliegen könnten, sich der Verpflichtung zur Entrichtung dieser Abgabe entziehen könnte, indem er die betreffenden Erzeugnisse in einem anderen Mitgliedstaat in eines der in Art. 3 der Verordnung genannten Zollverfahren überführt.
- 233 Daraus folgt, dass es sich bei den in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen in Bezug auf die fraglichen, aus den neuen Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnisse nur um eine technische Entscheidung der Kommission zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit von Art. 4 dieser Verordnung handelt, wobei in dieser letztgenannten Vorschrift wiederum die wesentliche technische Entscheidung zu sehen ist, die die Kommission zur Verwirklichung ihres Ziels, der Vermeidung der Bildung von Überschussbeständen in den neuen Mitgliedstaaten, getroffen hat.
- 234 Folglich ist der Schluss zu ziehen, dass die Kommission nicht verpflichtet war, die Erforderlichkeit der in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen im Hinblick auf die oben in den Randnrn. 216 und 217 angeführte Rechtsprechung genauer zu begründen, da in der Begründung der Verordnung das Ziel, der Bildung von Überschussbeständen vorzubeugen, und die Notwendigkeit, ein

System der Erhebung von Abgaben auf solche Bestände zu errichten (dritter Erwägungsgrund), sowie die Gesamtsituation, die zum Erlass dieser Verordnung geführt hat (erster Erwägungsgrund in Verbindung mit dem dritten Erwägungsgrund), ausdrücklich genannt werden. Die fragliche Begründung ist insoweit als ausreichend anzusehen.

²³⁵ Dieser Schluss wird durch den Kontext verstärkt, in dem die Verordnung Nr. 1972/2003 erlassen wurde. Die Republik Polen bestreitet nämlich nicht, dass sie in den Prozess des Erlasses dieser Verordnung eng eingebunden war, indem sie als Beobachterin an verschiedenen Zusammenkünften des Ausschusses teilgenommen hat, der über ihren Erlass beriet. Überdies hat die Republik Polen mit der Kommission über diese Frage einen umfangreichen Schriftwechsel geführt. Schließlich ergibt sich aus den Akten, dass sich die Kommission bereit gezeigt hat, über die verschiedenen Fragen in Bezug auf diese Verordnung zu diskutieren und vor ihrem Erlass eventuelle Änderungen in Betracht zu ziehen.

²³⁶ Auch ist zu betonen, dass sich aus den Akten ergibt, dass die Kommission mit der Republik Polen zum einen die Frage, ob der Erlass der Maßnahmen nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 in ihre Zuständigkeit gemäß Art. 41 der Beitrittsakte fällt, und zum anderen die Gründe für den Erlass dieser Maßnahmen speziell erörtert hat.

²³⁷ Nach alledem ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

— Vorbringen der Parteien

- 238 Die Republik Polen trägt vor, dass die in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen unter Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes erlassen worden seien, indem bestimmte Erzeugnisse Einfuhrzöllen unterworfen worden seien, die diejenigen überstiegen, die sich aus dem unmittelbar vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union geltenden präferenziellen Zollsystem ergäben.
- 239 Die Republik Polen meint, sie habe ebenso wie die polnischen Wirtschaftsteilnehmer darauf vertrauen können, dass das Verfahren für Waren, die sich in vorübergehender Verwahrung befunden oder einem der Zollverfahren unterlegen hätten oder ab dem 1. Mai 2004 innerhalb der erweiterten Gemeinschaft transportiert worden seien, entsprechend den in Anhang IV Kapitel 5 der Beitrittsakte definierten Grundsätzen durchgeführt werden würde und dass jedenfalls die am 30. April 2004 geltenden Zölle nach dem Beitritt nicht — auch nicht vorübergehend — erhöht würden.
- 240 Die Republik Polen ist insoweit der Auffassung, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes zwar Änderungen und Anpassungen an sich entwickelnde Umstände für die Zukunft nicht ausschließen könne, dass die fraglichen Übergangsmaßnahmen jedoch über eine Anpassung hinausgingen und eine neue Regelung der Situation darstellten, die zuvor durch die Beitrittsakte geregelt gewesen sei.
- 241 Die Republik Polen meint, dass die Kommission in ihrer Klagebeantwortung anerkenne, dass umsichtige Wirtschaftsteilnehmer den Erlass der angefochtenen Maßnahme nicht hätten vorhersehen können, und macht geltend, dass die Kommission sich auf die Behauptung beschränke, dass sie ihre Tätigkeit an die sich aus dieser Maßnahme ergebenden Anforderungen anpassen könnten. Zum einen sei aber die Verordnung Nr. 1972/2003 vor dem Beitritt nicht in polnischer Sprache veröffentlicht worden, und zum anderen habe die eventuelle Anpassung der Wirtschaftsteilnehmer an die streitige Maßnahme bedeutet, dass sie entweder ihre

Handelstätigkeit einschränkten — also zulasten ihrer normalen Geschäftstätigkeit — oder Erga-omnes-Einfuhrzölle zahlten.

242 Überdies fehle den Argumenten der Kommission zum Ziel der Einführung von Einfuhrzöllen in Höhe des Erga-omnes-Einfuhrzollsatzes die Grundlage, da diese Zölle in keinem Zusammenhang zur Verhinderung von Spekulation stünden.

243 Schließlich sei jede Bezugnahme auf das oben in Randnr. 89 angeführte Urteil Weidacher zur Rechtfertigung der angefochtenen Maßnahme in vollem Umfang unbegründet, da dieses Urteil keine Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 entsprechende Vorschrift betroffen habe.

244 Die Kommission weist die Argumente der Republik Polen zurück.

— Würdigung durch das Gericht

245 Nach der Rechtsprechung ist die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber einer Gemeinschaftsregelung nur möglich, wenn die Gemeinschaft selbst zuvor eine Lage geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen hervorrufen konnte (vgl. Urteil Weidacher, oben in Randnr. 89 angeführt, Randnr. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 246 Im vorliegenden Fall hat die Gemeinschaft zuvor keine Lage geschaffen, die bei der Republik Polen oder polnischen Wirtschaftsteilnehmern ein berechtigtes Vertrauen hervorrufen konnte.
- 247 Zunächst hat die Gemeinschaft den interessierten Kreisen in keiner Weise durch eine Handlung oder Unterlassung zu verstehen gegeben, dass anlässlich der Erweiterung am 1. Mai 2004 keine Übergangsmaßnahmen insbesondere zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit von Maßnahmen zur Vermeidung von durch die Bildung von Überschussbeständen hervorgerufenen Störungen des Gemeinsamen Marktes erlassen würden.
- 248 Weiterhin musste jeder durchschnittlich sorgfältige Wirtschaftsteilnehmer, der seine Erzeugnisse vor dem 1. Mai 2004 in eines der in Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 bezeichneten Verfahren überführt hatte, seit der Veröffentlichung der Beitrittsakte im Amtsblatt wissen, dass Art. 41 Abs. 1 dieser Akte die Kommission dazu ermächtigte, zur Anpassung der in den neuen Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen an die gemeinsame Marktorganisation Übergangsmaßnahmen zu erlassen, die sich gegebenenfalls auf bei Veröffentlichung der Verordnung Nr. 735/2004 bereits gebildete Überschussbestände sowie auf einem Nichterhebungsverfahren unterliegende Erzeugnisse auswirken konnten (vgl. in diesem Sinne Urteil Weidacher, oben in Randnr. 89 angeführt, Randnr. 33). Die im vorliegenden Fall geplanten Maßnahmen waren der Republik Polen im Übrigen von der Kommission im Rahmen des Ausschusses mitgeteilt worden, der über den Erlass der Verordnung Nr. 1972/2003 beriet. Die Republik Polen kann damit nicht vorbringen, dass ihr berechtigtes Vertrauen verletzt worden sei.
- 249 Folglich ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes zurückzuweisen.

Zum vierten Teil der Klage: Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 735/2004, soweit die Gesamtheit der streitigen Maßnahmen auf sieben zusätzliche Erzeugnisse erstreckt wird

Vorbringen der Parteien

250 Die Republik Polen macht geltend, dass die streitigen Maßnahmen trotz der in Art. 41 der Beitrittsakte aufgestellten Anforderungen nicht dazu dienten, den Übergang Polens zu der Regelung zu erleichtern, die sich aus der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik gemäß den in der Beitrittsakte genannten Bedingungen ergebe. Sie dienten nur dazu, die Fünfzehnergemeinschaft angesichts des landwirtschaftlichen Potenzials der neuen Mitgliedstaaten vor der Konkurrenz in Verbindung mit dem Zustrom von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus diesen Staaten zu schützen.

251 Die Republik Polen trägt erstens vor, dass Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 dazu führe, dass auf die aus Polen in die Fünfzehnergemeinschaft eingeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse Abgaben in Höhe des Erga-omnes-Zollsatzes der Gemeinschaft erhoben würden, während im umgekehrten Fall keine Abgaben erhoben würden. Zweitens würden den polnischen Besitzern von Überschussbeständen mit den in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 vorgesehenen Maßnahmen Abgaben auferlegt, deren Betrag erheblich über die Gewinne hinausgehe, die mit spekulativen Manövern erzielt werden könnten. Drittens hebt die Republik Polen hervor, dass sie durch die in Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 enthaltenen Maßnahmen verpflichtet werde, Abgaben auf Überschussbestände an landwirtschaftlichen Erzeugnissen einzuführen, bei denen nicht die Gefahr spekulativer Manöver bestehe und bei denen im nationalen Maßstab keine überschüssige Lagerung festgestellt worden sei. Unter diesen Umständen könne nur der Schluss gezogen werden, dass das tatsächliche Ziel der streitigen Maßnahmen darin bestehe, die Fünfzehnergemeinschaft vor der legitimen Konkurrenz der Wirtschaftsteilnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten zu schützen, womit die Kommission ihre Befugnisse missbraucht habe.

252 Nach Ansicht der Kommission ist der vorliegende Klagegrund zurückzuweisen.

Würdigung durch das Gericht

253 Es ist festzustellen, dass die Republik Polen im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes nur das in den vorangegangenen Teilen ihrer Klageschrift enthaltene und im vorliegenden Urteil bereits behandelte Vorbringen wiederholt.

254 Daher ist der Schluss zu ziehen, dass der vorliegende Klagegrund nicht eigenständig und demzufolge aus denselben Gründen zurückzuweisen ist wie die damit zusammengefassten Klagegründe.

255 Nach alledem ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

256 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Republik Polen mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Republik Polen trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission.**

Tiili

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Jürimäe

Soldevila Fragoso

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Juni 2009.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Sachverhalt	II - 1555
Verfahren	II - 1560
Zur Zulässigkeit	II - 1562
Vorbringen der Parteien	II - 1562
Würdigung durch das Gericht	II - 1566
Zur Begründetheit	II - 1575
Zum zweiten Teil der Klage: Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 735/2004, soweit damit sieben zusätzliche Erzeugnisse der Maßnahme nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 unterworfen werden	II - 1577
Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 41 der Beitrittsakte und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	II - 1579
— Vorbringen der Parteien	II - 1579
— Würdigung durch das Gericht	II - 1581
Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	II - 1589
— Vorbringen der Parteien	II - 1589
— Würdigung durch das Gericht	II - 1591
Zum dritten Teil der Klage: Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 735/2004, soweit damit sieben Erzeugnisse in die Erzeugnisliste nach Art. 4 Abs. 5 achter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1972/2003 aufgenommen werden	II - 1593
Vorbringen der Parteien	II - 1593
Würdigung durch das Gericht	II - 1595
	II - 1625

Zum ersten Teil der Klage: Antrag auf Nichtigklärung der Verordnung Nr. 735/2004, soweit damit die Maßnahmen nach Art. 3 der Verordnung Nr. 1972/2003 auf sieben zusätzliche Erzeugnisse erstreckt werden	II - 1599
Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs	II - 1603
— Vorbringen der Parteien	II - 1603
— Würdigung durch das Gericht	II - 1605
Zum zweiten Klagegrund: Fehlende Befugnis der Kommission und Verstoß gegen die Art. 22 und 41 der Beitrittsakte	II - 1606
— Vorbringen der Parteien	II - 1606
— Würdigung durch das Gericht	II - 1607
Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	II - 1609
— Vorbringen der Parteien	II - 1609
— Würdigung durch das Gericht	II - 1610
Zum vierten Klagegrund: Fehlende oder unzureichende Begründung	II - 1612
— Vorbringen der Parteien	II - 1612
— Würdigung durch das Gericht	II - 1613
Zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes	II - 1619
— Vorbringen der Parteien	II - 1619
— Würdigung durch das Gericht	II - 1620
Zum vierten Teil der Klage: Antrag auf Nichtigklärung der Verordnung Nr. 735/2004, soweit die Gesamtheit der streitigen Maßnahmen auf sieben zusätzliche Erzeugnisse erstreckt wird	II - 1622
Vorbringen der Parteien	II - 1622
Würdigung durch das Gericht	II - 1623
Kosten	II - 1623