



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)*

den 29 mars 2012

”Jordbruk — Gemensam organisation av marknaden — Åtgärder som ska vidtas med anledning av de nya medlemsstaternas anslutning — 2003 års anslutningsakt — Beräkning av överskjutande lager av andra jordbruksprodukter än socker och de finansiella konsekvenserna av avvecklingen av dessa — Det mål som eftersträvas genom en primärrättslig bestämmelse — Beslut 2007/361/EG”

I mål T-262/07,

Republiken Litauen, företrädd av D. Kriauciūnas, E. Matulionytė och R. Krasuckaitė, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Republiken Polen, inledningsvis företrädd av T. Nowakowski, därefter av M. Dowgielewicz och slutligen genom M. Szpunar, B. Majczyna samt D. Krawczyk, samtliga i egenskap av ombud,

och

Republiken Slovakien, inledningsvis företrädd av J. Čorba, därefter av B. Ricziová, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Tserepa-Lacombe och A. Steiblyté, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2007/361/EG av den 4 maj 2007 om beräkning av överskjutande lager av andra jordbruksprodukter än socker och de finansiella konsekvenserna av avvecklingen av dessa i samband med Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakiens anslutning (EUT L 138, s. 14),

meddelar

* Rättegångsspråk: litauiska.

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av ordföranden L. Truchot samt domarna M.E. Martins Ribeiro och H. Kanninen (referent),

justitiesekreterare: handläggaren K. Pochéc,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 april 2011,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 I samband med den utvidgning av Europeiska unionen som ledde till att Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien (nedan kallade de nya medlemsstaterna) den 1 maj 2004 anslöts till unionen (nedan kallad anslutningen), påbörjade unionen och de nya medlemsstaterna förhandlingar angående flertalet frågor vilka indelades i förhandlingskapitel. Anslutningsförhandlingarna avseende jordbrukskapitlet gällde i första hand den rättsliga ställningen vad avser sådana lager av jordbruksprodukter i fri omsättning som överskred vad som kan betraktas som ett normalt övergångslager (nedan kallat överskottet) och som förekom i de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för anslutningen.
- 2 Denna fråga regleras med stöd av artikel 22 i akten om villkoren för de nya medlemsstaternas anslutning till Europeiska unionen samt om anpassning av fördragen (EUT L 236, s. 39), (nedan kallad anslutningsakten), i punkt 4 i bilaga IV till anslutningsakten (EUT L 236, s. 798) som har följande lydelse:

”...

2. Alla lager [av jordbruksprodukter], såväl privata som offentliga, i fri omsättning inom de nya medlemsstaternas territorium vid anslutningen utöver den mängd som kan betraktas som ett normalt övergångslager måste avvecklas på de nya medlemsstaternas bekostnad.

Begreppet normalt övergångslager skall fastställas för varje produkt på grundval av specifika kriterier och mål för varje gemensam organisation av marknaden.

...

4. Kommissionen skall genomföra och tillämpa de arrangemang som skisseras ovan ...”
- 3 Europeiska gemenskapernas kommission antog den 4 maj 2007, med stöd av punkt 4.4 i bilaga IV till anslutningsakten, beslut 2007/361/EG om beräkning av överskjutande lager av andra jordbruksprodukter än socker och de finansiella konsekvenserna av avvecklingen av dessa i samband med de nya medlemsstaternas anslutning (EUT L 138, s. 14) (nedan kallat det angripna beslutet).

- 4 I skälen 11 och 12 i det angripna beslutet har kommissionen angett följande:

”Mot bakgrund av det mål som anges i [punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten] är den lämpligaste metoden för beräkning av de finansiella konsekvenserna av överskjutande lager att det görs en beräkning av kostnaderna för avveckling inom var och en av de berörda sektorerna. I de fall då det utgick exportbidrag för produkterna under året efter anslutningen bör de finansiella konsekvenserna fastställas på grundval av skillnaden mellan de interna och de externa priserna, vilken återspeglas i de genomsnittliga exportbidragen under tolv månadersperioden direkt efter anslutningen.

När det gäller produkter för vilka det inte utgått några exportbidrag ... bör de finansiella konsekvenserna istället beräknas på grundval av skillnaderna mellan de genomsnittliga interna och externa priserna. Med tanke på att de finansiella konsekvenserna av de överskjutande lagren av vissa jordbruksprodukter i vissa nya medlemsstater endast är tillfälliga påföljder bör de berörda medlemsstaterna överföra de aktuella beloppen till gemenskapens budget. Det bör fastställas vilken dag överföringen bör ske.”

- 5 Artikeldelen i det angripna beslutet har följande lydelse:

”Artikel 1

I bilagan anges vilka kvantiteter jordbruksprodukter i fri omsättning i de nya medlemsstaterna i samband med anslutningen som kan betraktas som överskjutande lager i förhållande till normala övergångslager per den 1 maj 2004 och vilka belopp som de nya medlemsstaterna skall erlagga för avvecklingen av de berörda kvantiteterna.

Artikel 2

1. De belopp som anges i bilagan skall föras upp på inkomstsidan av gemenskapens budget.

2. Medlemsstaterna kan välja att betala in beloppen i bilagan till gemenskapens budget i form av fyra lika stora delbetalningar. Den första delbetalningen skall göras senast den sista dagen i den andra månaden efter den månad då detta beslut delges de berörda nya medlemsstaterna. De efterföljande delbetalningarna skall göras den 31 maj 2008, den 31 maj 2009 och den 31 maj 2010.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien.”

- 6 De kvantiteter och belopp som avses i artikel 1 i det angripna beslutet har vad gäller de nio nya medlemsstaterna som omnämns i artikel 3 i detta beslut fastställts i bilagan till det samma. För Republiken Litauen har de fastställts enligt följande:

Produktgrupp	Mängd i ton	Belopp (i tusentals euro)
Mjölk	2 804	2 971
Frukt	658	180
Ris	569	30
Totalt		3 181

Förfarandet och parternas yrkande

- 7 Republiken Litauen väckte genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 13 juli 2007 talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet med stöd av artikel 230 EG.
- 8 Republiken Slovakien och Republiken Polen ansökte genom handlingar som inkom till förstainstansrättens kansli den 24 respektive 29 oktober 2007 om att få intervensera i målet till stöd för Republiken Litauens yrkanden. Genom beslut som ordföranden vid förstainstansrättens första avdelning antog den 18 januari 2008 tilläts dessa medlemsstater att intervensera i målet.
- 9 Republiken Polen och Republiken Slovakien ingav den 29 februari respektive den 6 mars 2008 sina interventionsinlagor. Den 20 juni 2008 yttrade sig Republiken Litauen avseende dessa inlagor. Kommissionen yttrade sig den 2 respektive 23 juli 2008 avseende Republiken Slovakiens och Republiken Polens interventionsinlagor.
- 10 På grund av den ändrade sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar förordnades referenten att tjänstgöra på åttonde avdelningen. Förevarande mål tilldelades därför den avdelningen.
- 11 Tribunalen ställde den 10 mars 2011 skriftliga frågor till parterna som besvarade dessa inom angiven frist.
- 12 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen att inleda det muntliga förfarandet.
- 13 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 13 april 2011.
- 14 Republiken Litauen har med stöd av Republiken Polen och Republiken Slovakien yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara det angripna beslutet eller, i andra hand, ogiltigförklara det angripna beslutet i den del det avser Republiken Litauen och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 15 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
 - ogilla talan, och
 - förplikta Republiken Litauen att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 16 De argument som Republiken Litauen har åberopat kan indelas i sju grunder, nämligen att kommissionen för det första saknade behörighet att anta det angripna beslutet och åsidosatte punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten, för det andra antog beslutet på en felaktig rättslig grund och överskred fristen som föreskrevs i artikel 41 i anslutningsakten, för det tredje åsidosatte rättssäkerhetsprincipen, för det fjärde åsidosatte icke-diskrimineringsprincipen, för det femte åsidosatte principerna om öppenhet och god förvaltningssed, för det sjätte avgav en otillräcklig motivering av beslutet samt för det sjunde gjorde en uppenbart felaktig bedömning.
- 17 Republiken Litauen har som första grund i huvudsak anfört att punkt 4.4 i bilaga IV till anslutningsakten, vilken utgör den rättsliga grunden för det angripna beslutet, inte innebär att kommissionen har befogenhet att ålägga de nya medlemsstaterna att till gemenskapsbudgeten betala de belopp som föreskrivs i detta beslut.

- 18 Såsom anges ovan i punkt 2 föreskrivs i punkt 4.4 i bilaga IV till anslutningsakten att kommissionen ska genomföra och tillämpa punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten. Enligt dessa bestämmelser är kommissionen således skyldig att tillse att det överskott som förekommer i de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för deras anslutning avvecklas på dessa medlemsstaters bekostnad.
- 19 Republiken Litauen har inte i sig bestritt kommissionens befogenhet att agera för att tillämpa punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten utan anser att den metod kommissionen har valt för detta ändamål strider mot denna bestämmelse.
- 20 Enligt Republiken Litauen innebär den ifrågavarande bestämmelsen främst en skyldighet för medlemsstaterna att på sin egen bekostnad avveckla överskotten. Det är för detta ändamål som kommissionen har tillerkänts vissa befogenheter att verkställa arrangemangen. Dessa befogenheter består bland annat av att definiera begreppet normalt övergångslager, fastställa metoderna för att beräkna övergångslagren och förfarandet för att övervaka avvecklingen. En skyldighet att erlagga de belopp som avses i det angripna beslutet kan emellertid inte åläggas inom ramen för dessa befogenheter. En sådan skyldighet skulle vidare motsvara en sanktion eftersom dessa belopp inte utgör ersättning för en skada som åsamkats gemenskapen eller dess aktörer. Kommissionen har i vart fall inte tillhandahållit någon bevisning vad avser förekomsten av en sådan skada. Det är än mer uppenbart att det rör sig om en sanktion vad avser sådana jordbruksprodukter som inte medför rätt till exportbidrag.
- 21 Republiken Polen och Republiken Slovakien delar Republiken Litauens uppfattning. De har därutöver anfört att det är en skyldighet att rent "fysiskt" avveckla överskotten som inrättas genom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten.
- 22 Kommissionen har gjort gällande att sättet för hur överskotten ska avvecklas inte preciseras i punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten. Denna bestämmelse är således förenlig med alla tänkbara former av avveckling, inklusive genom att överskotten helt enkelt absorberas av marknaden. En sådan absorption medför med säkerhet – inte kvantifierbara – ekonomiska konsekvenser. Dessa konsekvenser får anses utgöra kostnaden för att avveckla överskottet. Punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten ska således tolkas så, att kommissionen är skyldig att beräkna denna kostnad på ett lämpligt sätt och säkerställa att den bärs av de nya medlemsstaterna genom att ett motsvarande belopp betalas till gemenskapsbudgeten.
- 23 Det kan således konstateras att sökandens uppfattning om vilka åtgärder kommissionen i förevarande fall kan vidta för att genomföra bestämmelserna i punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten skiljer sig fundamentalt från kommissionens uppfattning.
- 24 För att kunna pröva parternas argumentation avseende huruvida det angripna beslutet är förenligt med punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten ska tribunalen inledningsvis redogöra för de åtgärder kommissionen vidtog innan det angripna beslutet antogs gällande de överskott som förekom i de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för deras anslutning.

Inledande synpunkter avseende de åtgärder kommissionen vidtog innan det angripna beslutet antogs

- 25 Enligt artikel 2.3 i fördraget mellan Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och de nya medlemsstaterna om de sistnämndas anslutning till Europeiska unionen (EUT L 236, s. 17) (nedan kallat anslutningsfördraget), vilket undertecknades i Aten den 16 april 2003, kunde unionens institutioner före anslutningen besluta om åtgärder bland annat enligt artikel 41 och bilaga IV i anslutningsakten. Enligt artikel 41 första stycket i denna akt kan kommissionen anta övergångsbestämmelser för att underlätta övergången från den

nuvarande ordningen i de nya medlemsstaterna till den som följer av tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken enligt villkoren i denna anslutningsakt inom tre år efter dagen för anslutningen, och tillämpningen ska begränsas till denna period.

- 26 Den 10 november 2003 antog kommissionen, med stöd av artikel 2.3 i anslutningsfördraget och artikel 41 första stycket i anslutningsakten, förordning (EG) nr 1972/2003 om övergångsåtgärder för handeln med jordbruksprodukter med anledning av de nya medlemsstaternas anslutning (EUT L 293, s. 3).
- 27 I skäl 1 i denna förordning anges att övergångsåtgärder bör antas för att undvika en snedvridning av handeln till nackdel för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna med anledning av de nya medlemsstaternas anslutning till Europeiska unionen. Det anges vidare i skäl 3 i förordningen att det ofta rör sig om produkter som förflyttas utan naturlig anledning på grund av utvidgningen och som inte utgör en del av den berörda statens normala lager, även om överskottslager också kan vara en följd av inhemsk produktion. Det anges slutligen att det i avskräckande syfte därför bör föreskrivas att det ska tas ut en avgift för överskottslager i de nya medlemsstaterna.
- 28 Genom artikel 4 i förordning nr 1972/2003, i dess senaste aktuella lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 735/2004 av den 20 april 2004 (EUT L 114, s. 13), inrättas ett system för avgiftsbeläggning av överskjutande lager av vissa jordbruksprodukter i fri omsättning i de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för deras anslutning. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs att de nya medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten, och om ingen strängare lagstiftning gäller på nationell nivå, ska ta ut en avgift från innehavare av sådana överskottslager. I artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003, i dess ändrade lydelse, fastställs storleken på den ifrågakarande avgiften och föreskrivs att intäkterna från de avgifter som tas ut av de nationella myndigheterna ska krediteras de nya medlemsstaternas nationella budget. Artikel 4.5 i förordningen innehåller slutligen en förteckning över de jordbruksprodukter på vilka avgiften tillämpas vad avser varje ny medlemsstat.
- 29 Genom de åtgärder som föreskrevs i förordning nr 1972/2003 hade innehavarna av överskjutande lager av flera andra jordbruksprodukter än socker i de nya medlemsstaterna således informerats om att de skulle bli skyldiga att efter anslutningen betala en avgift som stod i proportion till mängden av deras överskjutande lager.
- 30 Även om de åtgärder som avses i förordning nr 1972/2003 inte direkt gäller avveckling av sådana överskott som avses i punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten finns det, såsom Republiken Litauen har gjort gällande, ett samband mellan dessa åtgärder och nämnda bestämmelse. Åläggandet av den ifrågakarande avgiften lättar nämligen bördan av den avvecklingsskyldighet som föreskrivs i punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten. Förekomsten av denna avgift kan nämligen avskräcka aktörer i de nya medlemsstaterna från att skapa överskjutande lager, vilket i princip minskar de kvantiteter som slutligen måste avvecklas efter anslutningen. De intäkter som denna avgift genererar kan vidare förse medlemsstaterna med ytterligare inkomster och därmed minska den verkliga kostnaden för deras skyldighet att bekosta avvecklingen av överskotten.
- 31 Den 14 januari 2004 antog kommissionen, återigen med stöd av artikel 2.3 i anslutningsfördraget och artikel 41 första stycket i anslutningsakten, förordning (EG) nr 60/2004 av den 14 januari 2004 om övergångsåtgärder inom sockersektorn med anledning av de nya medlemsstaternas anslutning till Europeiska unionen (EUT L 9, s. 8).
- 32 I artikel 6.1 i förordning nr 60/2004, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 651/2005 av den 28 april 2005 (EUT L 108, s. 3), föreskrivs att denna institution senast den 31 maj 2005 för varje ny medlemsstat skulle fastställa den kvantitet av obearbetat socker, socker i bearbetade produkter samt isoglukos och fruktos som överskrider den kvantitet som anses motsvara ett normalt övergångslager (nedan kallat sockeröverskott) den 1 maj 2004. I bestämmelsen föreskrivs även hur kommissionen skulle fastställa detta överskott.

- 33 Enligt artikel 6.2 i förordning nr 60/2004, i dess ändrade lydelse, skulle varje ny medlemsstat sörja för att en kvantitet av socker och isoglukos som var lika med sockeröverskottet utan intervention av gemenskapen tas bort från marknaden. Denna avveckling skulle ha utförts senast den 30 november 2005 genom export av detta överskott utan gemenskapsbidrag, användning inom bränsleindustrin eller genom denaturering.
- 34 Enligt artikel 6.3 i samma förordning skulle varje ny medlemsstat förfoga över ett system för bestämning av överskottskvantiteter som handlas eller produceras av marknadsaktörerna i form av obearbetat socker, socker i bearbetade produkter samt i form av isoglukos och fruktos. Systemet skulle användas för att tvinga berörda aktörer att på egen bekostnad ta bort socker och isoglukos från marknaden i en kvantitet som motsvarade det konstaterade överskottet. Aktörerna skulle förete bevis för avvecklingen. Om en aktör inte föredde någon bevisning skulle den nya medlemsstaten ålägga honom att betala ett belopp som stod i proportion till den kvantitet som inte avvecklats och detta belopp skulle krediteras medlemsstatens nationella budget.
- 35 Enligt artikel 7.1 i förordning nr 60/2004, i dess ändrade lydelse, skulle de nya medlemsstaterna senast den 31 juli 2005 bevisa för kommissionen att deras sockeröverskott hade avvecklats. I punkt 2 i samma bestämmelse föreskrivs att varje ny medlemsstat skulle betala ett belopp som står i proportion till den andel av dess sockeröverskott vars avveckling inte hade bevisats inom angiven frist. Beloppet skulle krediteras gemenskapens budget och tas med i beräkningen när produktionsavgifterna fastställdes för regleringsåret 2004/2005.
- 36 Den 31 maj 2005 beräknade kommissionen sockeröverskottet för varje ny medlemsstat genom antagandet av förordning (EG) nr 832/2005 om bestämning av överskottskvantiteter av socker, isoglukos och fruktos för de nya medlemsstaterna (EUT L 138, s. 3). I artikel 1 i denna förordning fastställs den sockerkvantitet som måste tas bort från gemenskapsmarknaden av varje ny medlemsstat för vilken ett sockeröverskott slutligen har konstaterats föreligga.
- 37 De fem nya medlemsstaterna var således i enlighet med de åtgärder som föreskrevs i förordningarna nr 60/2004 och nr 832/2005 skyldiga att säkerställa att deras sockeröverskott togs bort från marknaden, eller i det motsatta fallet, att betala ett belopp till gemenskapsbudgeten som skulle beaktas vid beräkningen av vissa avgifter som måste erläggas av unionens tillverkare.

Huruvida den avvecklingsmekanism som föreskrivs i det angripna beslutet är förenlig med punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten

Punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten

- 38 Det är mot bakgrund av det allmänna sammanhanget för bestämmelserna och de vidtagna åtgärderna för att hantera överskottet vid anslutningen, vilka har beskrivits ovan, som parternas resonemang ska prövas för att besvara frågan huruvida den avvecklingsmetod som föreskrivs i det angripna beslutet är förenlig med punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten.
- 39 Det framgår av parternas ståndpunkter, vilka har återgetts ovan i punkterna 19–22, att dessa skiljer sig åt främst vad avser betydelsen av uttrycket avvecklas som används i punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten.
- 40 Eftersom det för detta avseende saknas en unionsrättslig definition av uttrycket avvecklas, ska betydelsen och räckvidden av detta begrepp fastställas med beaktande av det allmänna sammanhang det används i och i enlighet med dess normala betydelse i vanligt språkbruk (dom av den 27 januari 1988 i mål 349/85, Danmark mot kommissionen, REG 1988, s. 169, punkt 9, av den 27 januari 2000 i mål C-164/98 P, DIR International Film m.fl. mot kommissionen, REG 2000, s. I-447, punkt 26, och av den 4 maj 2006 i mål C-431/04, Massachusetts Institute of Technology, REG 2006, s. I-4089, punkt 17). Vad beträffar jordbruksprodukter finns det härvid anledning att bedöma att uttrycket avvecklas i den mening som avses i punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten i vanligt språkbruk har betydelsen "förstöras" eller "tas bort från marknaden".

- 41 Avsikten med jordbruksprodukter som förekommer i fri omsättning inom medlemsstaterna är för övrigt att de ska absorberas av marknaden. Angivelsen enligt punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten att överskottet ska avvecklas kan därför inte förstås så som att den avser att överskottet ska absorberas av marknaden. Om upphovsmännen till anslutningsakten hade haft för avsikt att ålägga de nya medlemsstaterna en skyldighet att till gemenskapsbudgeten betala ett belopp för att kompensera kostnaden för denna absorption skulle de snarare ha angett att dessa medlemsstater var betalningsskyldiga för belopp som beräknats med hänsyn till mängden av deras överskott.
- 42 Kommissionen har i detta avseende inte hänvisat till några förarbeten eller handlingar där det framgår att upphovsmännens avsikt vid antagandet av punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten var att inrätta ett system enligt vilket skyldigheten att avveckla överskotten helt enkelt skulle motsvara en skyldighet att till gemenskapsbudgeten betala belopp som beräknats med hänsyn till överskottens mängd.
- 43 Vad beträffar syftet med punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten har tribunalen bedömt att detta främst är att vad avser socker undvika alla störningar i mekanismerna i den gemensamma organisationen av sockermarknaden, och särskilt sådana störningar som har en inverkan på prisbildningen och som har orsakats genom en ackumulering av onormalt stora sockerlager i de nya medlemsstaterna före deras anslutning till unionen (förstainstansrättens dom av den 2 oktober 2009 i mål T-324/05, kommissionen mot Estland, REG 2009, s. II-3681, punkt 119). Punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten kan således efter nödvändiga anpassningar anses ha samma syfte vad beträffar andra jordbruksprodukter än socker.
- 44 Såsom kommissionen har påpekat kan varje form av överskott av jordbruksprodukter inom en ny medlemsstat vid tidpunkten för dess anslutning, som kommer ut på den inre marknaden påverka priset på förevarande produkter efter anslutningen. I den mån ett ökat utbud av en produkt under normala förutsättningar innebär ett nedsatt pris om efterfrågan på produkten förblir densamma blir nämligen det pris som unionstillverkarna kan erhålla som betalning för produkten nödvändigtvis lägre än priset på produkten om överskottet inte hade kommit ut på marknaden.
- 45 Den omständigheten att denna störning av prisbildningen har uppkommit innebär inte i sig att priset på jordbruksprodukter i överskott som förekommer inom de nya medlemsstaterna efter anslutningen, dvs. efter den 1 maj 2004 har befunnits vara lägre än priserna före detta datum. Priset kan till och med vara högre. Prisnivån efter anslutningen blir helt enkelt lägre än den nivå som priserna hade kunnat uppgå till, såsom kommissionen med fog har gjort gällande. Republiken Litauens och intervenerande parter resonemang avseende de rapporter som vissa europeiska institutioner har utarbetat enligt vilket den omständigheten att de ifrågavarande överskotten har kommit ut och eventuellt spridits på den inre marknaden varken har förorsakat prisras eller störningar på jordbruksmarknaden saknar följaktligen relevans.
- 46 Såsom kommissionen har påpekat kunde inte upphovsmännen till anslutningsakten bortse från att det överskott som förekom inom de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för deras anslutning kunde störa prisbildningen från och med den 1 maj 2004. Anslutningsakten innehöll nämligen inte någon mekanism varigenom det säkerställs att allt överskjutande lager avvecklas senast den 30 april 2004. I punkt 4.2 i bilaga IV i denna akt anges dessutom att överskotten är produkter ”i fri omsättning” från och med detta datum, vilket innebär att dessa produkter kan marknadsföras direkt. För att bevara den ändamålsenliga verkan av punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten ska syftet med denna bestämmelse således inte endast anses vara att motverka störningar till följd av att överskott sprids på den inre marknaden utan även att avhjälpa effekterna av dessa störningar.
- 47 Av ovanstående analys av punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten, som gjorts mot bakgrund av sammanhanget för denna bestämmelse samt dess lydelse och syfte, framgår att de arrangemang som det ankommer på kommissionen att genomföra enligt punkt 4.4 i denna akt ska säkerställa antingen att störningar till följd av att överskott sprids på den inre marknaden förebyggs eller att de ekonomiska effekterna av dessa störningar avhjälpas. Överskott som förekommer inom de nya medlemsstaterna den 1 maj 2004 ska vidare enligt detta system i princip tas bort från marknaden på dessa staters bekostnad, antingen genom att de exporteras utanför den inre marknaden eller genom att de förstörs.

48 Det ska slutligen påpekas att det i punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten, i motsats till det Republiken Litauen har anfört, inte anges att de nya medlemsstaterna är skyldiga att själva avveckla sitt överskott. Kommissionen kan vidare, när den utövar de befogenheter som den tillerkänns enligt anslutningsakten på den gemensamma jordbrukspolitikens område för genomförandet av de regler som fastställs genom akten, använda sig av ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att lagligheten av en åtgärd som vidtas inom detta område bara kan påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (förstainstansrättens dom av den 2 oktober 2009 i de förenade målen T-300/05 och T-316/05, Cypern mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 100). Det kan således inte uteslutas att även ett system enligt vilket förstörelsen eller exporten ut från den inre marknaden av överskott inom de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för deras anslutning ankommer på gemenskapen och att kostnaden för dessa arrangemang därefter bärs av de nya medlemsstaterna är förenligt med punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten.

Det angripna beslutet

- 49 Systemet som föreskrivs i det angripna beslutet för att avveckla överskott av andra jordbruksprodukter än socker bygger inte på förstörelse eller export av detta överskott ut från den inre marknaden. Det handlar om ett system varigenom överskottet slutligt integreras i denna marknad från och med den 1 maj 2004. De nya medlemsstaternas skyldighet att bekosta avvecklingen av detta överskott består blott av skyldigheten att till gemenskapsbudgeten erlagga ett belopp som beräknats på grundval av överskottets mängd vad avser varje berörd jordbruksprodukt. Enligt det angripna beslutet beräknas detta belopp för varje produkt för vilken exportbidrag utgick under året efter anslutningen genom att den konstaterade överskottsmängden multipliceras med de genomsnittliga exportbidragen under detta år. När det gäller produkter för vilka det inte utgått några exportbidrag beräknas detta belopp i stället genom att multiplicera överskottsmängden med skillnaderna mellan det genomsnittliga interna och externa priset för denna produkt (se ovan i punkt 4).
- 50 De belopp som föreskrivs genom det angripna beslutet återspeglar således endast den kostnad som tillfallit gemenskapsbudgeten om gemenskapen hade bekostat exporten av det konstaterade överskottet ut från den inre marknaden. I det angripna beslutet föreskrivs emellertid inte att sådan export måste genomföras. Det anges inte att överskotten har exporterats genom en gemenskapsfinansiering vars kostnad ska bäras av de nya medlemsstaterna. Av handlingarna i målet framgår varken att sådan export har skett eller att andra åtgärder för att avveckla överskotten har vidtagits, eller att dessa åtgärder har finansierats av gemenskapsbudgeten. Kommissionen har slutligen i sitt skriftliga svar till tribunalen inte förmått att klargöra huruvida spridningen av de ifrågavarande överskotten på den inre marknaden orsakade direkta förluster eller kostnader för gemenskapsbudgeten vilka kunde anses utgöra avvecklingskostnader vad avser dessa överskott.
- 51 De belopp som avses i det angripna beslutet kan således inte betraktas som vederlag eller ett bekostande av vissa avvecklingsåtgärder som vidtogs av gemenskapen. Det handlar om en enkel betalningsskyldighet som åläggs de nya medlemsstaterna till förmån för gemenskapen.
- 52 Även om kommissionen såsom ovan angetts tillerkänns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar genomförandet av punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten, har denna institution inte befogenhet att ålägga de nya medlemsstaterna en enkel betalningsskyldighet till förmån för gemenskapen med stöd av denna bestämmelse, om denna betalningsskyldighet inte kan anses utgöra ett ekonomiskt bidrag för att täcka kostnaderna för att ta bort överskotten från den inre marknaden.
- 53 Kommissionen har gjort gällande att den åtgärd som föreskrivs i det angripna beslutet är den enda som kan säkerställa att det mål som eftersträvas genom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten uppnås. Tribunalen borde därför finna att det angripna beslutet är förenligt med denna bestämmelse. Till stöd för detta har kommissionen anfört tre argument.

- 54 Det första argument som kommissionen har åberopat är att eftersom det överskott som förekommer inom de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för deras anslutning omedelbart har absorberats av den inre marknaden den 1 maj 2004 och därefter marknadsförts samt eventuellt konsumerats är det praktiskt omöjligt att ta bort dem från den inre marknaden genom förstörelse eller export utan exportbidrag efter denna tidpunkt.
- 55 Grunden för detta argument är främst att de produkter som betraktades som överskjutande i en ny medlemsstat den 1 maj 2004 är samma produkter som skulle avvecklas på bekostnad av denna medlemsstat enligt punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten. Detta antagande förutsätter att de produkter som ingick i överskjutande lager den 1 maj 2004 och de som ingick i de lager som skulle avvecklas enligt punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten, är identiska.
- 56 De lager som enligt denna bestämmelse ska avvecklas på grund av att de övergår den mängd som kan anses utgöra ett normalt övergångslager består emellertid inte av vissa särskilda produkter som är identifierbara vid anslutningen. Det är nämligen omöjligt att bland lagren av en jordbruksprodukt av vilken det föreligger ett överskott skilja på de lager eller delar som är överskjutande och de som inte är det. Punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten ska därför anses medföra en skyldighet att avveckla en kvantitet av jordbruksprodukterna motsvarande den mängd som har konstaterats utgöra ett överskott och inte vissa identifierbara enheter av dessa produkter. Det saknas härvid betydelse huruvida denna motsvarande kvantitet har köpts eller tillverkats före eller efter anslutningen.
- 57 Kommissionen har själv, vad beträffar det sockeröverskott som förelåg inom de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för deras anslutning, upprättat ett system för att ta bort dessa överskott från den inre marknaden genom förstörelse eller export utan exportbidrag, vilket inte byggde på avveckling av det socker som ansågs utgöra ett överskott den 1 maj 2004 utan på avveckling av en motsvarande sockerkvantitet även om den var inköpt eller tillverkad efter detta datum (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 43 nämnda målet Estland mot kommissionen, punkterna 168–171).
- 58 Såsom angetts i punkterna 32 och 33 ovan föreskrivs i artikel 6.1 och 6.2 i förordning nr 60/2004 att kommissionen för varje ny medlemsstat skulle fastställa det sockeröverskott som fanns inom dessa den 1 maj 2004 och bestämma en frist inom vilken dessa medlemsstater utan intervention från gemenskapen skulle sörja för att den sockerkvantitet som ”är lika med” detta överskott ska tas bort från marknaden genom export utan gemenskapsbidrag, användning inom bränsleindustrin eller genom denaturering.
- 59 Enligt artikel 6.3 i samma förordning skulle varje ny medlemsstat den 1 maj 2004 likaledes förfoga över ett system för bestämning av överskottskvantiteter i form av obearbetat socker, socker i bearbetade produkter samt i form av isoglukos och fruktos, som skulle användas för att tvinga berörda aktörer att på egen bekostnad ta bort socker och isoglukos från marknaden i en kvantitet som ”motsvarade” det överskjutande lagret.
- 60 Punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten kan därför anses föreskriva ett system för att ta bort andra jordbruksprodukter än socker från den inre marknaden trots att det överskott av dessa produkter som förekom inom de nya medlemsstaterna den 1 maj 2004 kan ha absorberats av den inre marknaden omedelbart efter detta datum.
- 61 Det första argument som åberopats av kommissionen, till stöd för att den åtgärd som föreskrivs i det angripna beslutet är den enda som kan säkerställa att det mål som eftersträvas genom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten uppnås, kan således inte godtas.
- 62 Det andra argument som kommissionen har åberopat till stöd för sin uppfattning är att det skulle vara orimligt betungande och knappt genomförbart att organisera ett system för att ta bort överskott av andra produkter än socker från den inre marknaden genom förstörelse eller export utan gemenskapsbidrag. Detta skulle nämligen vara en tillfällig insats som kräver inrättande av komplexa

mekanismer för inventering, uppföljning och kontroll av befintliga lager. Antalet tillverkare är dessutom alltför omfattande för att i praktiken kunna identifiera dessa överskott. Dessa förhållanden skiljer sig åt från de förhållanden som råder inom sockermarknaden. På denna marknad som är väldigt koncentrerad och reglerad är antalet tillverkare begränsat och det finns stadigvarande mekanismer för att kontrollera de sockerkvantiteter som tillverkas under varje saluföringskampanj samt mekanismer för att fysiskt avveckla de tillverkade kvantiteter som överstiger tillåtna kvoter med tillämpning av verktygen för reglering av denna marknad.

- 63 Den omständigheten att en åtgärd som bör vidtas med tillämpning av en primärrättslig bestämmelse, såsom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten, är betungande kan emellertid inte bedömas leda till slutsatsen att denna åtgärd inte förmår säkerställa att det mål som eftersträvas med denna bestämmelse uppnås och än mindre till slutsatsen att denna bestämmelse ska tolkas på så sätt att den föreskriver vidtagandet av en annan åtgärd.
- 64 Visserligen innebär proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska emellertid den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se domstolens dom av den 11 juni 2009 i mål C-33/08, Agrana Zucker, REG 2009, s. I-5035, punkt 31, och där angiven rättspraxis). Om det finns två olika åtgärder som kan medföra att det mål som eftersträvas med punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten uppnås är kommissionen sålunda skyldig att vidta den minst betungande. Denna åtgärd ska emellertid under alla omständigheter vara förenlig med själva bestämmelsen.
- 65 Vad beträffar påståendet att det skulle vara praktiskt omöjligt att organisera ett system för att ta bort överskott av andra produkter än socker från den inre marknaden är den enda omständighet som kommissionen åberopat till stöd för detta fragmenteringen av marknaderna för andra jordbruksprodukter än socker ur aktörernas perspektiv. Inget tyder emellertid på att kommissionen trots denna fragmentering inte hade kunnat säkerställa att överskott av produkter som förekom inom de nya medlemsstaterna den 1 maj 2004 togs bort från den inre marknaden genom att inrätta ett system enligt vilket den berörda medlemsstaten kunde uppfylla sin avvecklingsskyldighet genom att införskaffa en mängd motsvarande överskottet för att avveckla denna genom förstörelse eller export utan gemenskapsbidrag. Denna kvantitet kunde i förekommande fall förvärvas till marknadspriset inom gemenskapen av näringsidkare med säte i den berörda medlemsstaten eller av andra näringsidkare inom gemenskapen (se domen i det ovan i punkt 43 nämnda målet Estland mot kommissionen, punkt 178).
- 66 Det ska även påpekas att de nya medlemsstaterna enligt artikel 4.4 i förordning nr 1972/2003 var skyldiga att utföra en inventering av de lager av andra jordbruksprodukter än socker som förekom i dessa stater den 1 maj 2004 och att, med undantag av de kvantiteter som förekom i sådana offentliga lager som avses i artikel 5 i denna förordning, informera kommissionen om de kvantiteter som befanns utgöra överskjutande lager senast den 31 oktober 2004. Kommissionen har inte klargjort varför denna inventering som denna institution vid antagandet av förordning nr 1972/2003 bedömde vara genomförbar, inte möjliggjorde för de nya medlemsstaterna att säkerställa avveckling av en väsentlig del av de överskott som deras aktörer förfogade över.
- 67 Det andra argument som åberopats av kommissionen, till stöd för att den åtgärd som föreskrivs i det angripna beslutet är den enda som kan säkerställa att det mål som eftersträvas genom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten uppnås, kan således inte heller godtas.
- 68 Det tredje argumentet som kommissionen har åberopat för detta ändamål är att de överskott som förekom inom de nya medlemsstaterna vid antagandet av det angripna beslutet redan hade absorberats av den inre marknaden och att de därmed sedan länge hade påverkat mekanismerna för prisbildning vad avser jordbruksprodukter. Kommissionen har följaktligen anfört att den efter anslutningen endast kunde begära att de nya medlemsstaterna skulle utge ersättning som motsvarade den vållade skadan.

- 69 Med detta argument menar kommissionen egentligen att ett system för att ta bort överskott från den inre marknaden genom förstörelse eller export utan gemenskapsbidrag inte innebär att det mål som eftersträvas genom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten, såsom detta har definierats ovan i punkterna 43–46, uppnås men att den åtgärd som föreskrivs genom det angripna beslutet däremot innebär att detta mål kan uppnås.
- 70 Avvecklingen av överskott genom förstörelse eller export utan gemenskapsbidrag ut från den inre marknaden bidrar emellertid, i motsats till vad kommissionen har anfört, till att avhjälpa de ekonomiska störningar som har samband med dessa överskotts förekomst inom de nya medlemsstaterna vid tidpunkten för deras anslutning även efter det att dessa överskott har spridits på marknaden. Denna avveckling innebär nämligen att en ökad efterfrågan av de berörda jordbruksprodukterna kan uppkomma på den inre marknaden och följaktligen, helt eller delvis, avhjälpa den negativa effekt förekomsten av dessa överskott har på de berörda marknaderna (se, vad beträffar sockermarknaden, domen i det ovan i punkt 43 nämnda målet Estland mot kommissionen, punkt 178, och vad beträffar andra jordbruksprodukter, generaladvokaten Mischos förslag till avgörande i mål C-179/00, Weidacher, där domstolen meddelade dom den 15 januari 2002, REG 2002, s. I-501, punkt 55).
- 71 Inrättandet av ett system för att ta bort överskott som förekommer inom de nya medlemsstaterna den 1 maj 2004 från den inre marknaden genom förstörelse eller export utan gemenskapsbidrag efter deras anslutning kan således, i motsats till det kommissionen har anfört, möjliggöra att det mål som eftersträvas genom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten uppnås.
- 72 Det kan visserligen inte uteslutas att enbart den omständigheten att de nya medlemsstaterna erlägger ett visst belopp under vissa förhållanden kan avhjälpa störningarna av de mekanismer för prisbildning som kan uppkomma till följd av anhopningen av onormalt stora övergångslager inom medlemsstaterna före deras anslutning och därmed säkerställa att det mål som eftersträvas genom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten uppnås. Betalningen av detta belopp kan nämligen kompensera den ekonomiska förlust som drabbar de aktörer vars varor har fått ett lägre pris än de annars hade haft. Betalningsskyldigheten kan även finansiera stabiliseringsåtgärder på de berörda marknaderna.
- 73 Endast den omständigheten att de belopp som avses i det angripna beslutet betalas till gemenskapsbudgeten kan emellertid inte i sig säkerställa att de aktörer som drabbats av överskottens spridning kompenseras och kan inte ha den minsta påverkan på prinsnivån vad avser jordbruksprodukter efter anslutningen.
- 74 Även om de kostnader som har samband med stabiliseringsmekanismerna på jordbruksmarknaden, såsom kommissionen har anfört, nödvändigtvis finansieras av gemenskapsbudgeten föreligger inget automatiskt samband, eller, än mindre, någon direkt anknytning, mellan inrättandet av ytterligare ett bidrag från de nya medlemsstaterna till gemenskapsbudgeten och inrättandet av nya stabiliseringsmekanismer eller stärkandet av befintliga mekanismer.
- 75 Det kan visserligen inte uteslutas att en skyldighet för de nya medlemsstaterna att betala ett visst belopp till gemenskapsbudgeten kan anses vara en kompletterande mekanism inom ett system för att fysiskt avveckla överskott, som är outhärlig för att säkerställa att de nödvändiga kostnaderna för att hantera de eventuella störningarna på sockermarknaden, till följd av överskott som inte har tagits bort, inte ska bäras av gemenskapens budget eller producenter utan av de berörda medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 43 nämnda målet Estland mot kommissionen, punkt 180).
- 76 Kommissionen inrättade en sådan kompletterande mekanism vad avser socker med tillämpning av artikel 7.2 i förordning nr 60/2004, i dess ändrade lydelse, enligt vilken varje medlemsstat, som inte kunde bevisa att den hade avvecklat de sockeröverskott som kommissionen hade konstaterat förelåg, till gemenskapsbudgeten skulle betala ett belopp som togs med i beräkningen när produktionsavgifterna fastställdes för regleringsåret 2004/2005.

- 77 De belopp som avses i det angripna beslutet utgör emellertid inte en sådan kompletterande mekanism. Skyldigheten att betala dessa belopp ersätter tvärtom borttagandet av de ifrågavarande överskotten från den inre marknaden och utgör den enda avvecklingsmekanism som föreskrivs i det angripna beslutet. Såsom ovan angetts innebär denna skyldighet inte heller i sig någon direkt förmån för tillverkarna inom gemenskapen.
- 78 Det tredje argument som åberopats av kommissionen, till stöd för att den åtgärd som föreskrivs i det angripna beslutet är den enda som kan säkerställa att det mål som eftersträvas genom punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten uppnås, kan således inte godtas.
- 79 Av det anförda följer att den skyldighet som genom det angripna beslutet åläggs de nya medlemsstaterna att till gemenskapsbudgeten betala ett visst belopp, inte är förenlig med punkt 4.2 i bilaga IV till anslutningsakten. Denna åtgärd kunde således inte vidtas med stöd av punkt 4.4 i bilaga IV till akten. Talan ska följaktligen vinna bifall såvitt avser den första grunden i den del åsidosättande av dessa bestämmelser har åberopats.
- 80 Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras i enlighet med Republiken Litauens förstahandsyrkande. Det saknas följaktligen anledning att pröva övriga grunder som denna medlemsstat har åberopat.

Rättegångskostnader

- 81 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Litauen har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Republiken Litauens yrkande bifallas.
- 82 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Republiken Slovakien och Republiken Polen ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

- 1) Kommissionens beslut 2007/361/EG av den 4 maj 2007 om beräkning av överskjutande lager av andra jordbruksprodukter än socker och de finansiella konsekvenserna av avvecklingen av dessa i samband med Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakiens anslutning ogiltigförklaras.**
- 2) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Republiken Litauens rättegångskostnader.**
- 3) Republiken Slovakien och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Truchot

Martins Ribeiro

Kanninen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 mars 2012.

Underskrifter