FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen i utökad sammansättning)

den 10 juni 2009 *

I mål T-257/04,

Republiken Polen, inledningsvis företrädd av J. Pietras, därefter av E. Ośniecka-Tamecka, T. Nowakowski, M. Dowgielewicz och B. Majczyna, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av advokaten M. Szpunar,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av A. Stobiecka-Kuik, L. Visaggio och T. van Rijn, därefter av T. van Rijn, H. Tserepa-Lacombe och A. Szmytkowska, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av artiklarna 3, 4.3 och 4.5 åttonde strecksatsen i kommissionens förordning (EG) nr 1972/2003 av den 10 november 2003 om övergångsåtgärder för handeln med jordbruksprodukter med anledning av Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och

* Rättegångsspråk: engelska.

Slovakiens anslutning (EUT L 293, s. 3), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 230/2004 av den 10 februari 2004 (EUT L 39, s. 13) samt enligt kommissionens förordning (EG) nr 735/2004 av den 20 april 2004 (EUT L 114, s. 13),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden V. Tiili (referent) samt domarna F. Dehousse, I. Wiszniewska-Białecka, K. Jürimäe och S. Soldevila Fragoso,

justitiesekreterare: handläggaren K. Pocheć,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 juni 2008,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Kommissionen antog den 10 november 2003 förordning (EG) nr 1972/2003 om övergångsåtgärder för handeln med jordbruksprodukter med anledning av Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakiens anslutning (EUT L 293, s. 3).

2 Förordningen antogs med stöd av 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 Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen (EUT L 236, s. 17) (nedan kallat anslutningsfördraget), som undertecknades i Aten den 16 april 2003 och som ratificerades av Republiken Polen den 23 juli 2003 samt med stöd av artikel 41 första stycket i Akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och

Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, s. 33) (nedan kallad anslutningsakten), som fogats till anslutningsfördraget.

3 I förordningen, som ändrats genom kommissionens förordning (EG) nr 230/2004 av den 10 februari 2004 (EUT L 39, s. 13) och genom kommissionens förordning (EG) nr 735/2004 av den 20 april 2004 (EUT L 114, s. 13) införs, såvitt är av betydelse för denna tvist, bland annat en avgift för vissa jordbruksprodukter med avsteg, under en övergångsperiod, från de gemenskapsrättsliga bestämmelser som annars är tillämpliga.

4 I artikel 3 i förordningen föreskrivs följande:

”Suspensivt förfarande

1. Denna artikel skall gälla genom undantag från kapitel 5 i bilaga IV till Anslutningsakten och från artiklarna 20 och 214 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen. …

2. För produkter som förtecknas i artikel 4.5, och som övergått till fri omsättning i EU-15 eller en ny medlemsstat före den 1 maj 2004, och som den 1 maj 2004 befinner sig i ett tillfälligt lager eller har hänförts till någon av de tullbehandlingar eller -förfaranden som avses i artikel 4.15 b och artikel 16 b–g i förordning (EEG) nr 2913/92 i den utvidgade gemenskapen, eller som befinner sig på transport efter att ha underkastats exportformaliteter inom den utvidgade gemenskapen, skall beläggas med den importtull erga omnes som gällde den dag då produkten övergick till fri omsättning.

Det första stycket skall inte gälla produkter som exporteras från EU-15 om importören kan styrka att det inte har ansökts om exportbidrag för produkterna i exportlandet. På importörens begäran, skall exportören be den behöriga myndigheten att genom en påskrift på exportdeklarationen intyga att det inte har ansökts om exportbidrag för produkterna i exportlandet.

3. Produkter som förtecknas i artikel 4.5 och som kommer från tredjeland och är föremål för aktiv förädling enligt artikel 4.16 d eller temporär import enligt artikel 4.16 f i förordning (EEG) nr 2913/92 i en ny medlemsstat den 1 maj 2004, och som övergår till fri omsättning på eller efter det datumet skall beläggas med den importtull som gäller för produkter från tredjeland den dag då produkten övergår till fri omsättning."

5 I artikel 4 i samma förordning föreskrivs följande:

"Avgifter för varor i fri omsättning

1. Utan att det påverkar tillämpningen av kapitel 4 i bilaga IV till Anslutningsakten, och om ingen strängare lagstiftning gäller på nationell nivå, skall de nya medlemsstaterna ta ut en avgift av innehavare av överskottslager av produkter i fri omsättning från och med den 1 maj 2004.

2. Vid fastställandet av varje innehavares överskottslager skall de nya medlemsstaterna särskilt ta hänsyn till följande:

a) De genomsnittliga lagren under åren före anslutningen.

b) Handelsmönstret under åren före anslutningen.

c) De förhållanden som gällde då lagren byggdes upp.

Begreppet överskottslager avser produkter som importeras till de nya medlemsstaterna eller som har sitt ursprung i de nya medlemsstaterna. Begreppet överskottslager avser även produkter som skall avsättas i de nya medlemsstaterna.

…

3. Storleken på den avgift som avses i punkt 1 skall fastställas på grundval av den importtull erga omnes som gäller den 1 maj 2004. Intäkterna från de avgifter som tas ut av de nationella myndigheterna skall krediteras den nya medlemsstatens nationella budget.

…

5. Denna artikel skall tillämpas i fråga om produkter som omfattas av följande KN-nummer:

…

— För Polen

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

…

6. Kommissionen får lägga till eller stryka produkter i förteckningen i punkt 5.”

6 Sju produkter i förteckningen i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 i ändrad lydelse har förts upp i förteckningen med stöd av förordning nr 735/2004, nämligen produkter som omfattas av KN-nummer 0202 30 10, 0202 30 50, 0207 14 10, 0207 14 70, 1602 32 11, 2008 30 55 och 2008 30 75. Genom förordning nr 735/2004 ändrades endast förteckningen och inte de andra bestämmelser i förordning nr 1972/2003 som har ifrågasatts inom ramen för förevarande talan.

Förfarande

7 Republiken Polen väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 juni 2004.

8 Eftersom rättsfrågan i detta mål är identisk med rättsfrågan i mål C-273/04, Polen mot rådet, förklarade ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning genom beslut av den 11 juli 2006 målet vilande intill dess att domstolen meddelat dom i ovannämnda mål med stöd av artikel 54 tredje stycket i domstolens stadga och artiklarna 77 a och 78 i förstainstansrättens rättegångsregler.

9 Domstolen ogillade talan i mål C-273/04, Polen mot rådet, i dom av den 23 oktober 2007 (REG 2007, s. I-8925) efter att ha prövat talan i sak men utan att pröva den invändning om rättegångshinder som framförts av rådet.

10 På grund av ändringen i sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar, förordnades referenten att tjänstgöra på första avdelningen och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

11 Genom beslut av den 8 januari 2008 hänsköt förstainstansrätten – som tolkade Republiken Polens yrkande om att målet skulle hänskjutas till förstainstansrättens stora avdelning så att det i andra hand innebar ett yrkande om att målet skulle hänskjutas till en avdelning bestående av fem domare – på förslag av första avdelningen målet till första avdelningen i utökad sammansättning i enlighet med artikel 51.1 andra stycket i förstainstansrättens rättegångsregler. Enligt denna artikel ska målet avgöras av en avdelning sammansatt av minst fem domare, om det begärs av en medlemsstat som är part i målet.

12 Förstainstansrätten ställde den 11 april 2008 vissa skriftliga frågor till kommissionen, vilka besvarades inom den föreskrivna fristen.

13 Förstainstansrätten (första avdelningen i utökad sammansättning) beslutade på grundval av referentens rapport att inleda det muntliga förfarandet.

14 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 16 juni 2008.

15 Republiken Polen har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogiltigförklara artiklarna 3, 4.3 och 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003, i ändrad lydelse, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogilla talan i dess helhet, och

— förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

17 Kommissionen har, utan att formellt göra invändning om rättegångshinder, gjort gällande att talan inte har väckts inom föreskriven frist och att den således ska avvisas.

18 Kommissionen har erinrat om att en talan mot en förordning enligt artikel 230 femte stycket EG alltid ska väckas inom två månader räknat från den femte dagen efter det att förordningen offentliggjordes. Eftersom förordning nr 1972/2003 offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 11 november 2003 löpte fristen för att väcka talan mot förordningen följaktligen ut vid midnatt den 4 februari 2004.

19 Kommissionen har påpekat att anslutningsakten inte innehåller någon bestämmelse som möjliggör att det görs undantag från den frist som föreskrivs i artikel 230 EG. Kommissionen anser att om fristen för att väcka talan skulle börja löpa ett annat datum för Republiken Polen än den dag då förordning nr 1972/2003 offentliggjordes, skulle det innebära att det infördes en annan frist för att väcka talan för de nya medlemsstaterna än vad som gäller för de gamla medlemsstaterna.

20 Kommissionen har som stöd för sin uppfattning hänvisat till dom av den 29 april 2004 i mål C-194/01, kommissionen mot Österrike (REG 2004, s. I-4579). Kommissionen anser att domstolen i denna dom slog fast att de nya medlemsstaterna efter anslutningen inte kan väcka talan mot en gemenskapsrättsakt när fristen för att väcka talan redan har löpt ut vid dessa medlemsstaters anslutning (punkt 41). Kommissionen har också hänvisat till dom av den 16 februari 1982 i de förenade

målen 39/81, 43/81, 85/81 och 88/81, Halyvourgiki och Helliniki Halyvourgia mot kommissionen (REG 1982, s. 593), punkterna 9–15, i vilken domstolen, enligt kommissionen, slog fast att rättsakter som antagits mellan den tidpunkt när anslutningsfördraget undertecknades och anslutningen automatiskt ska tillämpas med avseende på de nya medlemsstaterna från den tidpunkt när anslutningsfördraget träder i kraft.

21 Kommissionen anser slutligen att det argument som Republiken Polen har framfört i repliken, nämligen att talan, trots att fristen för att väcka talan mot förordning nr 1972/2003 hade löpt ut, ändå skulle tas upp till sakprövning vad beträffar de produkter som tillfogades genom förordning nr 735/2004, utgör en ny grund i den mening som avses i artikel 48.2 i rättegångsreglerna och som därför inte kan tas upp till sakprövning.

22 Republiken Polen har erinrat om att enligt artikel 2.3 i anslutningsfördraget kan unionens institutioner redan före anslutningen anta sådana bestämmelser som avses i artikel 41 i anslutningsfördraget vilka träder i kraft med förbehåll för att fördraget träder i kraft och först vid den tidpunkt när det berörda fördraget träder i kraft. Denna omständighet särskiljer förordning nr 1972/2003 från andra rättsakter som har antagits av gemenskapens institutioner före anslutningen liksom den omständigheten att uttrycket ”medlemsstaterna” i förordningen omfattar såväl gamla som nya medlemsstater.

23 Detta är bakgrunden till att Republiken Polen, utan att ifrågasätta fristen i artikel 230 EG beträffande samtliga rättsakter som antas före en ny medlemsstats anslutning, anser, eftersom förordning nr 1972/2003 antogs med anslutningsakten som rättslig grund och eftersom förordningen riktades till Republiken Polen i egenskap av medlemsstat, att Republiken Polen har rätt att väcka talan inom en frist på två månader räknat från anslutningen.

24 Republiken Polen har påpekat att domarna i de ovan i punkt 20 nämnda målen Halyvourgiki och Helleniki Halyvourgia mot kommissionen respektive kommissionen

mot Österrike, i motsats till förordning nr 1972/2003 inte berör rättsakter som antagits med en anslutningsakt som rättslig grund.

25 Republiken Polen anser för övrigt att eftersom förordning nr 1972/2003 riktades till Europeiska unionens medlemsstater den 1 maj 2004 skulle den ha offentliggjorts på Europeiska unionens tjugo officiella språk i enlighet med artikel 1 i kapitel 22 i bilaga II till anslutningsakten. Processen för offentliggörande av förordningen avslutades inte den 11 november 2003 utan först den 1 maj 2004, som är den tidpunkt när förordningen offentliggjordes på samtliga tjugo officiella språk.

26 Enligt Republiken Polen har denna uppfattning stöd i rättspraxis, vilken innebär att samtliga språkversioner av gemenskapens texter är lika giltiga, med följd att de kan tolkas först efter en jämförelse mellan de olika språkversionerna (domstolens dom av den 5 oktober 1982 i mål 283/81, Cilfit m.fl., REG 1982, s. 3415, punkt 18; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513). Förordning nr 1972/2003 hade inte offentliggjorts på polska den 11 november 2003 och Republiken Polen kunde följaktligen inte göra en korrekt tolkning av den vid denna tidpunkt.

27 Republiken Polen har vidare gjort gällande att tidpunkten den 1 maj 2004 är utgångspunkten för att beräkna fristen för att väcka talan för samtliga medlemsstater och inte endast för de medlemsstater som anslöts denna dag, vilket medför att det saknas fog för kommissionens argument att det annars skulle gälla olika datum för väckande av talan för olika medlemsstater.

28 Republiken Polen har vidare påpekat att kommissionens uppfattning medför ett sämre rättsligt skydd för de nya medlemsstaterna, för vilka förordning nr 1972/2003 har särskild betydelse. De nya medlemsstaterna ska kunna rikta invändningar mot den berörda förordningen i egenskap av medlemsstater, eftersom förordningen är riktad till dem just i deras egenskap av medlemsstater.

29 Republiken Polen har nämligen hävdat att den inte kunde väcka talan mot förordning nr 1972/2003 före anslutningen, eftersom Republiken Polen inte hade en sådan privilegierad ställning som avses i artikel 230 fjärde stycket EG, eftersom den berörda förordningen för det första utgör en allmänt tillämplig rättsakt och inte ett individuellt beslut i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse och för det andra inte berör Republiken Polen direkt och personligen i den mening som detta uttryck används i domstolens praxis beträffande talan som väckts av lokala och regionala myndigheter (domstolens dom av den 22 november 2001 i mål C-452/98, Nederlandse Antillen mot rådet, REG 2001, s. I-8973, och av den 10 februari 2003 i mål C-142/00 P, kommissionen mot Nederlandse Antillen, REG 2003, s. I-3483, punkt 69). Republiken Polen anser nämligen att endast rättsakter som hindrar dessa lokala och regionala myndigheter från att utöva sina befogenheter efter eget gottfinnande kan anses beröra dessa myndigheter personligen (förstainstansrättens dom av den 15 juni 1999 i mål T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mot kommissionen, REG 1999, s. II-1871). Förordning nr 1972/2003 begränsar emellertid inte Republiken Polens rättigheter i detta avseende.

30 Republiken Polen har även gjort gällande att den möjlighet som föreskrivs i artikel 241 EG inte utgör ett effektivt rättsmedel mot förordning nr 1972/2003, eftersom den inte utgör en självständig talemöjlighet och eftersom den endast kan åberopas i anslutning till ett anhängiggjort mål som väckts med stöd av en annan rättslig grund. De berörda bestämmelserna i förordning nr 1972/2003 är dessutom så precisa att de inte kan utgöra stöd för att anta mer detaljerade genomförandebestämmelser, vilket utesluter att det kan göras gällande att bestämmelserna är rättsstridiga enligt artikel 241 EG. En medlemsstat kan för övrigt i ett fördragsbrottsförfarande som inletts på grund av att den inte har införlivat en gemenskapsrättsakt inte ifrågasätta rättsaktens giltighet, efter det att den frist som anges i artikel 230 EG har löpt ut. Kommissionens ståndpunkt innebär således att Republiken Polen hade berövats sin rätt att väcka talan mot förordning nr 1972/2003.

31 Republiken Polen har i repliken i andra hand anfört att förevarande talan, som väcktes den 28 juni 2004, under alla omständigheter ska tas upp till sakprövning vad beträffar de produkter som tillfogades genom förordning nr 735/2004, vilken offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 april 2004, eftersom Republiken Polen har väckt talan om ogiltigförklaring av förordning nr 1972/2003, i dess lydelse enligt förordning nr 735/2004.

Förstainstansrättens bedömning

32 Enligt artikel 230 femte stycket EG ska talan ”väckas inom två månader från den dag då åtgärden… offentliggjordes … eller, om så inte skett, från den dag då [klaganden] fick kännedom om åtgärden”. Det följer av bestämmelsens ordalydelse att tidpunkten då klaganden fick kännedom om rättsakten, såsom kriterium för när talefristen ska börja löpa, är subsidiär i förhållande till offentliggörandet eller delgivningen av rättsakten (domstolens dom av den 10 mars 1998 i mål C-122/95, Tyskland mot rådet, REG 1998, s. I-973, punkt 35).

33 En sträng tillämpning av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om tidsfrister i förfarandet är påkallad med hänsyn till kravet på rättssäkerhet och nödvändigheten av att undvika all diskriminering eller godtycklig behandling i rättskipningen (domstolens beslut av den 5 februari 1992 i mål C-59/91, Frankrike mot kommissionen, REG 1992, s. I-525, punkt 8, domstolens dom av den 15 juni 1994 i mål C-137/92 P, kommissionen mot BASF m.fl., REG 1994, s. I-2555, punkt 40, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-201, domstolens beslut av den 7 maj 1998 i mål C-239/97, Irland mot kommissionen, REG 1998, s. I-2655, punkt 7, och av den 17 maj 2002 i mål C-406/01, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 2002, s. I-4561, punkt 20). En sträng tillämpning av tidsfristerna svarar dessutom mot kraven på en god och processekonomisk rättskipning (domstolens dom av den 14 september 1999 i mål C-310/97 P, kommissionen mot AssiDomän Kraft Products m.fl., REG 1999, s. I-5363, punkt 61). Slutligen är den omständigheten att en talan har väckts för sent ett undantag av *ordre public*-karaktär som ska prövas av domstolen *ex officio* (domstolens dom av den 5 juni 1980 i mål 108/79, Belfiore mot kommissionen, REG 1979, s. 1769, punkt 3).

34 Förordning nr 1972/2003 offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 11 november 2003. Fristen för att väcka talan ska således beräknas från detta datum.

35 Enligt artikel 101.1 a i rättegångsreglerna ska ”då en frist uttryckt i dagar, veckor, månader eller år … räknas från den tidpunkt en händelse inträffar eller en handling företages, inräknas inte i fristen den dag under vilken händelsen inträffade eller handlingen företogs”. Det framgår vidare av artikel 102.1 i rättegångsreglerna att när fristen för att väcka talan mot en institutions rättsakt börjar löpa från tidpunkten för

rättsaktens offentliggörande, ska fristen i enlighet med artikel 101.1 a räknas från slutet av den fjortonde dagen efter den dag då rättsakten offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Härav följer att fristen på två månader för att väcka talan i förevarande fall ska räknas från midnatt den 25 november 2003.

36 I artikel 101.1 i rättegångsreglerna föreskrivs för övrigt att en frist uttryckt i månader löper ut vid utgången av den dag i fristens sista månad som infaller samma datum som den dag då händelsen eller handlingen från vilken fristen ska räknas inträffade eller företogs. Fristen i detta mål löpte således ut vid midnatt den 25 januari 2004.

37 Med beaktande av den schablonmässiga förlängning med tio dagar av fristen för att väcka talan som ska göras med hänsyn till avstånd enligt artikel 102.2 i rättegångsreglerna, löpte den definitiva fristen för att väcka talan mot förordning nr 1972/2003 emellertid först ut vid midnatt den 4 februari 2004.

38 Republiken Polen väckte dock förevarande talan först den 28 juni 2004. Härav följer att talan mot förordning nr 1972/2003 har väckts för sent.

39 Inte något av de argument som Republiken Polen har framfört påverkar denna bedömning.

40 Vad för det första beträffar Republiken Polens argument att offentliggörandet av förordning nr 1972/2003 var ofullständigt, eftersom förordningen inte hade offentliggjorts på Europeiska unionens tjugo officiella språk ska det erinras om att det i artikel 4 i rådets förordning nr 1 av den 15 april 1958 om vilka språk som ska användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT 1958, 17, s. 385; svensk

specialutgåva, område 1, volym 1, s. 14), i dess lydelse av den 11 november 2003, föreskrivs att ”[f]örordningar och andra texter av allmän räckvidd skall avfattas på de elva officiella språken”.

41 Då det framgår av artikel 1 i anslutningsfördraget att eftersom bestämmelserna i akten utgör en integrerad del av anslutningsfördraget, träder dessa bestämmelser i kraft samtidigt med anslutningsfördraget. De ändringar av språkreglerna som föreskrivs i artikel 1 i kapitel 22 i bilaga II till anslutningsakten, vilka innebär att även de nya medlemsstaternas språk blir arbetsspråk i institutionerna, trädde därmed i kraft först den 1 maj 2004.

42 Härav följer att kommissionen inte var förpliktad att offentliggöra förordning nr 1972/2003 på polska den 11 november 2003 och att förordningen skulle tolkas utifrån de språkversioner som offentliggjorts vid denna tidpunkt.

43 Vad för det andra beträffar argumentet att förordning nr 1972/2003 träder i kraft under förutsättning att, och samma dag som, anslutningsfördraget träder i kraft, det vill säga den 1 maj 2004, får inte den omständigheten att en rättsakt åberopas, vilken är knuten till att alla nödvändiga formaliteter i samband med offentliggörandet har fullgjorts och medför att fristen för att väcka talan börjar löpa, förväxlas med rättsaktens ikraftträdande, som kan försenas (se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande i det i punkt 9 ovan nämnda målet Polen mot rådet, punkt 23).

44 Det föreskrivs inte i artikel 230 femte stycket EG att det är tidpunkten när en rättsakt träder i kraft som är utgångspunkt för beräkningen av fristen att väcka talan. Även om förordning nr 1972/2003 uppvisar skillnader i förhållande till annan gällande gemenskapsrätt, vilket Republiken Polen har hävdat, vad beträffar tidpunkten för ikraftträdande och kretsen av adressater, utgör inte dessa omständigheter något hinder för att fristen för att väcka talan mot förordningen började löpa från den tidpunkt när förordningen offentliggjordes.

45 För det tredje kan inte heller argumentet att förordning nr 1972/2003 var riktad till samtliga medlemsstater, inbegripet Republiken Polen, med följd att Republiken Polen kan rikta invändningar mot förordningen i egenskap av medlemsstat, godtas.

46 För det första innehåller nämligen anslutningsakten uttryckligen en möjlighet för gemenskapsinstitutionerna att vidta vissa åtgärder mellan tidpunkten för undertecknandet av anslutningsakten och tidpunkten för de nya medlemsstaternas anslutning utan att ange tillfälliga undantag från ordningen med kontroll av rättsenligheten hos gemenskapens rättsakter.

47 För det andra ska det erinras om att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om förfarandefrister ska tillämpas strikt (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 15 januari 1987 i mål 152/87, Misset mot rådet, REG 1987, s. 223, punkt 11) och att det endast kan medges undantag från dessa frister under exceptionella omständigheter, som är oförutsebara eller utgör force majeure (domstolens beslut av den 9 februari 2004 i mål C-369/03 P, Forum des migrants mot kommissionen, REG 2004, s. I-1981, punkt 16). Republiken Polen har inte i detta mål angett varför det skulle vara frågan om sådana exceptionella omständigheter för Republiken Polen att det skulle vara nödvändigt att göra undantag från principen om att förfarandefristerna ska tillämpas strikt och därmed samtidigt åsidosätta rättssäkerhetsprincipen.

48 För det tredje ska det, för den händelse att Republiken Polens argument ska förstås så att Republiken Polen ansåg att det var nödvändigt att vara medlemsstat för att kunna väcka talan, påpekas att den frist som föreskrivs i artikel 230 EG för att väcka talan är allmänt tillämplig. Det var i detta avseende inte nödvändigt för Republiken Polen att vara medlemsstat. Fristen för att väcka talan ska under alla omständigheter tillämpas på Republiken Polen i egenskap av juridisk person.

49 Vad slutligen beträffar argumentet om rätt till ett effektivt domstolsskydd ska det inledningsvis påpekas att denna rätt inte alls påverkas av att de gemenskapsrättsliga

bestämmelserna om förfarandefrister tillämpas strikt, vilket just är påkallat med hänsyn till kravet på rättssäkerhet (beslutet i det i punkt 33 ovan nämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet, punkt 20).

50 Även om villkoren för att väcka talan vid gemenskapsdomstolarna ska tolkas mot bakgrund av principen om ett effektivt domstolsskydd förhåller det sig icke desto mindre så att en sådan tolkning inte kan medföra att ett villkor, vilket uttryckligen föreskrivs i fördraget, inte tillämpas, utan att gemenskapsdomstolarna därmed överskrider gränserna för sin behörighet enligt fördraget (domstolens dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, REG 2002, s. I-6677, punkt 44, och, analogt, domstolens beslut av den 28 mars 2003 i mål C-75/02 P, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2003, s. I-2903, punkt 34).

51 Även om det slutligen är korrekt att gemenskapsdomstolarna genom en tolkning av artikel 230 andra och fjärde styckena EG har ansett att talan om ogiltigförklaring av de rättsakter som anges i artikel 230 första stycket EG kunde väckas av fysiska och juridiska personer som annars var avskurna från möjligheten att väcka talan mot dessa rättsakter (se, för ett liknande resonemang, domstolens av den 23 april 1986 i mål 294/83, Les Verts, REG 1986, s. 1339, punkt 23, svensk specialutgåva, volym 8, s. 529, av den 7 juli 1992 i mål C-295/90, parlamentet mot rådet, REG 1992, s. I-4193, svensk specialutgåva, volym 13, s. I-1, och av den 16 juli 1992 i mål C-65/90, parlamentet mot rådet, REG 1992, s. I-4593, svensk specialutgåva, volym 13, s. I-43), är det icke desto mindre så att den omständigheten att fristen för att väcka talan börjar löpa från den tidpunkt när förordning nr 1972/2003 offentliggjordes inte utgjorde något hinder för Republiken Polen att väcka talan vid förstainstansrätten är att få till stånd en prövning av förordningens rättsenlighet. Tvärtemot vad Republiken Polen själv anser kunde Republiken Polen ha väckt talan mot förordningen med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG.

52 Även om ett tredjeland, ett begrepp som inbegriper de nya medlemsstaterna före anslutningen, inte kan åberopa den ställning i samband med en tvist som medlemsstaterna åtnjuter enligt gemenskapens system, kan det utnyttja den möjlighet att väcka talan som gemenskapens system tillerkänner juridiska personer (se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande i anslutning till den i punkt 43 ovan nämnda domen i målet Polen mot rådet, punkt 40).

53 Denna tolkning bekräftas i rättspraxis beträffande inomstatliga organs rätt att väcka talan om ogiltigförklaring. Enligt rättspraxis är syftet med artikel 230 fjärde stycket EG att tillförsäkra samtliga fysiska och juridiska personer som är direkt och personligen

berörda av gemenskapsinstitutionernas rättsakter ett adekvat rättsligt skydd. Frågan om huruvida någon har rätt att väcka talan ska således enbart bedömas med utgångspunkt i detta syfte och en talan om ogiltigförklaring ska vara möjlig att väcka av alla som uppfyller de objektiva villkor som föreskrivs, det vill säga de ska ha den rättskapacitet som krävs och vara direkt och personligen berörda av den omtvistade rättsakten. Denna lösning gäller även när sökanden är en offentlig myndighet (domen i det ovan i punkt 29 nämnda målet Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mot kommissionen, punkt 41, se även generaladvokaten Poiares Maduros förslag till avgörande inför den i punkt 43 ovan nämnda domen i målet Polen mot rådet, punkt 41) och gällde även för de nya medlemsstaterna före deras anslutning till Europeiska unionen.

54 I förevarande fall utgör förordning nr 1972/2003 förvisso en rättsakt med allmän giltighet och inte ett beslut i den mening som avses i artikel 249 EG. Den omständigheten att en rättsakt har allmän giltighet hindrar emellertid inte att vissa fysiska eller juridiska personer kan vara direkt och personligen berörda av rättsakten (dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorníu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-141, och domen i det i punkt 29 ovan nämnda målet Nederlandse Antillen mot rådet, punkt 55).

55 Det följer av fast rättspraxis att en rättsakt med allmän giltighet, såsom en förordning, endast kan beröra fysiska eller juridiska personer personligen om de berörs på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut i den mening som avses i artikel 249 EG är riktat till (domstolens dom av den 22 november 2001 i mål C-451/98, Antillean Rice Mills mot rådet, REG 2001, s. I-8949, punkt 49, domen i det i punkt 50 ovan nämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 36, och domen i det i punkt 29 ovan nämnda målet kommissionen mot Nederlandse Antillen, punkt 65).

56 Det ska påpekas att ett inomstatligt organ är direkt och personligen berört av en gemenskapsrättsakt när organet inte har möjlighet att utöva sin egen behörighet på det sätt det önskar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 1998 i mål T-214/95, Vlaams Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717, punkt 29, och domen i det i punkt 29 ovan nämnda målet Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mot kommissionen, punkt 31).

57 Detta gäller även för de nya medlemsstaterna före deras anslutning till Europeiska unionen vad beträffar gemenskapsrättsakter som antagits efter det att de undertecknat anslutningsfördraget.

58 I bestämmelserna i förordning nr 1972/2003 åläggs Republiken Polen olika skyldigheter som direkt påverkar Republiken Polens utövande av sin egen behörighet.

59 Republiken Polen är nämligen enligt artikel 4 i förordning nr 1972/2003 bland annat förpliktad att ha genomfört en inventering av de lager över vissa jordbruksprodukter som är tillgängliga den 1 maj 2004 och att ta ut avgifter av innehavarna av de överskottslager av produkter i fri omsättning som motsvarar den importtull *erga omnes* som gäller den 1 maj 2004.

60 I artikel 3 i förordning nr 1972/2003 åläggs Republiken Polen dessutom att ta ut en avgift för de produkter som förtecknas i artikel 4.5 åttonde strecksatsen och som före den 1 maj 2004 övergått till fri omsättning på dess territorium, och som den 1 maj 2004 befinner sig i ett tillfälligt lager eller har hänförts till någon av de tullbehandlingar eller tullförfaranden som avses i artikel 4.15 b och 4.16 b–g i förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 97, 1996, s. 38; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4) i den utvidgade gemenskapen, eller som befinner sig på transport efter att ha underkastats exportformaliteter inom den utvidgade gemenskapen, ska beläggas med en avgift som till beloppet motsvarar den importtull *erga omnes* som gällde den dag då produkten övergick till fri omsättning.

61 Det kan således fastslås att Republiken Polen redan innan denna stat blev medlem var direkt och personligen berörd av förordning nr 1972/2003 och därför kunde väcka talan om ogiltigförklaring av förordningen med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG.

62 Härav följer att det, även med en strikt tillämpning av fristerna för att väcka talan med utgångspunkt i den tidpunkt när förordning nr 1972/2003 offentliggjordes, inte förelåg något hinder för Republiken Polen att göra gällande sina rättigheter och att åtnjuta ett effektivt domstolsskydd.

63 Det följer av vad som anförts ovan att talan mot förordning nr 1972/2003 har väckts för sent och därför inte kan tas upp till sakprövning.

64 Härefter ska prövas det argument som Republiken Polen har anfört i andra hand, nämligen att talan, som väcktes den 28 juni 2004, under alla omständigheter ska tas upp till sakprövning vad beträffar de produkter som tillfogades genom förordning nr 735/2004, vilken offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 april 2004.

65 Det ska genast erinras om att genom förordning nr 735/2004 tillfogades bland annat, avseende Republiken Polen, sju produkter till förteckningen över produkter som omfattas av de åtgärder som anges i förordning nr 1972/2003 och som inte tidigare har varit föremål för liknande åtgärder (se punkt 6 ovan).

66 Republiken Polen väckte förevarande talan mot förordning nr 1972/2003 i dess lydelse enligt bland annat förordning nr 735/2004. Härav följer att Republiken Polen när ansökan ingavs reste invändningar mot att de sju produkter som tillfogades genom förordning nr 735/2004 omfattades av samma åtgärder som sedan tidigare gällde för andra produkter enligt förordning nr 1972/2003.

67 Kommissionens påstående att Republiken Polen genom att endast åberopa detta andrahandsargument i repliken har anfört en ny grund under förfarandets gång, vilket är förbjudet enligt artikel 48.2 första stycket i rättegångsreglerna, kan därför inte godtas.

68 Även om detta processuella argument, som nyss förkastades, är det enda argument som kommissionen har åberopat mot att talan ska tas upp till sakprövning vad beträffar den omständigheten att de produkter som tillfogades genom förordning nr 735/2004 underkastades ovannämnda åtgärder, ska frågan om huruvida talan kan tas upp till sakprövning även prövas i materiellt avseende, eftersom det beträffande en talan som har väckts för sent föreligger ett rättegångshinder av *ordre public*-karaktär, som förstainstansrätten ska pröva *ex officio*, vilket påpekats i punkt 33 ovan.

69 Eftersom Republiken Polen inte har riktat några invändningar i sak mot att sju produkter fördes upp i förteckningen över produkter som ska underkastas de åtgärder som angavs i förordning nr 1972/2003, utan har ifrågasatt huruvida dessa åtgärder var rättsenliga ska det prövas om förevarande talan ska avvisas beträffande de produkter som tillfogades genom förordning nr 735/2004, på den grunden att Republiken Polen med denna grund i praktiken inte ifrågasätter huruvida de ändringar som gjordes genom denna förordning var rättsenliga utan däremot ifrågasätter huruvida de åtgärder som ursprungligen infördes genom förordning nr 1972/2003 för andra produkter var rättsenliga, vilket utgör ett försök att kringgå fristen för att väcka talan mot förordning nr 1972/2003.

70 Det ska i detta sammanhang erinras om att en rättsakt mot vilken talan inte har väckts inom föreskriven tid blir definitiv. Det är inte bara själva rättsakten som blir definitiv, utan även senare rättsakter av rent bekräftande karaktär. Denna lösning, som motiveras av vikten av stabila rättsförhållanden, gäller både för individuella rättsakter och normativa rättsakter, såsom en förordning. När en bestämmelse i en förordning ändras blir det däremot återigen möjligt att väcka talan inte bara mot denna enda bestämmelse, utan även mot alla andra bestämmelser som, trots att de inte ändrats, utgör en helhet tillsammans med den ändrade bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 28 oktober 2007 i mål C-299/05, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2007, s. I-8695, punkterna 29–30).

71 En gemenskapsrättakt, genom vilken produkter förs upp i en förteckning ska med nödvändighet ses som del av en helhet i vilken även bestämmelserna i en annan

gemenskapsrättsakt, i vilken anges de åtgärder som produkterna i denna förteckning är underkastade, eftersom den rättsakt genom vilken produkterna fördes upp i förteckningen annars skulle sakna all rättsverkan.

72 Det ska för övrigt påpekas att en person som har behörighet att väcka talan mot en gemenskapsrättsakt enligt vilken produkterna i en förteckning är underkastade vissa åtgärder och som inte väcker talan inom de föreskrivna fristerna inte är avskuren från att vid prövningen av en annan rättsakt, genom vilken produkter förts upp i förteckningen, göra gällande att de åtgärder som dessa produkter därefter underkastas är rättsstridiga. Sådana åtgärder utgör nämligen nya åtgärder i förhållande till de produkter som förts upp i förteckningen genom den sist antagna rättsakten. Den sist antagna rättsakten kan således inte anses som en rent bekräftande rättsakt beträffande de berörda åtgärderna.

73 Slutsatsen blir därför att förevarande talan kan tas upp till sakprövning, i den mån det är möjligt att tolka talan som en talan om ogiltigförklaring av förordning nr 735/2004, eftersom, i Republiken Polens fall, ytterligare sju produkter i sistnämnda förordning underkastas samma åtgärder som de som infördes genom förordning nr 1972/2003 för andra produkter (nedan kallade de omtvistade åtgärderna), åtgärder vilka Republiken Polen anser vara rättsstridiga vad beträffar dessa sju produkter. Republiken Polens grunder och argument avseende de omtvistade bestämmelserna i förordning nr 1972/2003 ska tolkas på detta sätt.

Prövning i sak

74 Förevarande talan består av fyra delar.

75 Republiken Polen har i den första delen åberopat fem grunder till stöd för att förordning nr 735/2004 ska ogiltigförklaras, eftersom ytterligare sju produkter, i Republiken Polens fall, i denna förordning underkastas de åtgärder som anges i artikel 3 i förordning

nr 1972/2003 och som Republiken Polen anser är rättsstridiga vad beträffar de berörda produkterna. Den första grunden avser att principen om fri rörlighet för varor har åsidosatts. Som andra grund åberopas att kommissionen saknar behörighet att vidta dessa åtgärder och att artiklarna 22 och 41 i anslutningsakten har åsidosatts. Som tredje grund har Republiken Polen anfört att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har åsidosatts. Den fjärde grunden avser frånvaro av motivering eller otillräcklig sådan. Som femte grund slutligen åberopas att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.

76 Republiken Polen har i den andra delen åberopat två grunder till stöd för sitt yrkande att förordning nr 735/2004 ska ogiltigförklaras, eftersom ytterligare sju produkter, i Republiken Polens fall, underkastas de åtgärder som anges i artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003 och som Republiken Polen anser är rättsstridiga avseende de berörda produkterna. Den första grunden avser att artikel 41 i anslutningsakten och proportionalitetsprincipen har åsidosatts. Som andra grund åberopas att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har åsidosatts.

77 Republiken Polen har i den tredje delen åberopat en enda grund till stöd för sitt yrkande att förordning nr 735/2003 ska ogiltigförklaras, eftersom ytterligare sju produkter, i Republiken Polens fall, förts upp i förteckningen över produkter i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003. Republiken Polen anser att bestämmelsen har ändrats i strid med artikel 41 i anslutningsakten och i strid med proportionalitetsprincipen.

78 Republiken Polen har slutligen i den fjärde delen åberopat en enda grund som stöd för att förordning nr 735/2004 ska ogiltigförklaras, eftersom ytterligare sju produkter, i Republiken Polens fall, i denna förordning underkastas de omtvistade åtgärderna i deras helhet, åtgärder vilka Republiken Polen anser är rättsstridiga avseende de berörda produkterna. Den enda grunden i denna del avser maktmissbruk.

79 Först ska de grunder som Republiken Polen har åberopat avseende talans andra del behandlas och därefter de grunder som Republiken Polen har åberopat avseende talans tredje, första och fjärde del.

Talans andra del: yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 735/2004, eftersom ytterligare sju produkter, i Republiken Polens fall, i denna förordning underkastas de åtgärder som anges i artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003

80 I skäl 1 i förordning nr 1972/2003 anges att övergångsåtgärder bör antas för att undvika en snedvridning av handeln till nackdel för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna med anledning av tio nya staters anslutning till Europeiska unionen den 1 maj 2004. 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.

81 Genom artikel 4 i förordning nr 1972/2003 införs denna avgift. Det framgår av en samlad läsning av artikel 4.1 och 4.2 att oberoende av vad som anges i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten ska de nya medlemsstaterna ta ut en avgift av innehavarna av överskottslager av produkter i fri omsättning den 1 maj 2004, om ingen strängare lagstiftning gäller på nationell nivå. Dessa lager består bland annat av produkter som importerats till de nya medlemsstaterna eller produkter som har sitt ursprung i de nya medlemsstaterna och som är större än innehavarnas normala lager med hänsyn taget till de genomsnittliga lagren åren före anslutningen.

82 Det ska vidare erinras om att det i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten, som avser jordbruk, föreskrivs följande:

”1. Offentliga lager som vid anslutningen av de nya medlemsstaterna och som är ett resultat av deras politik för marknadsstöd, skall tas över av gemenskapen till det värde som följer av tillämpningen av artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 1883/78 om allmänna bestämmelser för finansiering av interventioner genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket … Dessa lager skall tas över endast under förutsättning av offentlig intervention kan förekomma för de berörda produkterna enligt gemenskapens bestämmelser och att lagren uppfyller kraven för gemenskapens intervention.

2. Alla lager, 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 deras specifika kriterier och mål för varje gemensam organisation av marknaden.

3. De lager som avses i punkt 1 skall räknas av från den mängd som överskrider ett normalt övergångslager.

…”

83 Härav följer att de nya medlemsstaterna enligt dessa bestämmelser på egen bekostnad ska avveckla de överskottslager av vissa jordbruksprodukter som befinner sig på deras territorier och ta ut en avgift för dessa lager.

84 I artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003 föreskrivs slutligen att storleken på den avgift som avses i punkt 1 (nedan kallad den omtvistade avgiften) ska fastställas på grundval av den importtull *erga omnes* som gäller den 1 maj 2004 och att intäkterna från de avgifter som tas ut ska krediteras den nya medlemsstatens nationella budget.

Den första grunden: huruvida artikel 41 i anslutningsakten och proportionalitetsprincipen har åsidosatts

— Parternas argument

85 Republiken Polen har medgett att kommissionen vid utövandet av sin behörighet på den gemensamma jordbrukspolitikens område kan vara nödsakad att utnyttja ett stort utrymme för skönsmässig bedömning med följd att endast uppenbart olämpliga åtgärder på detta område, i förhållande till de mål som eftersträvas av kommissionen, kan inverka på åtgärdens laglighet. Republiken Polen har emellertid erinrat om att gemenskapsinstitutionerna enligt proportionalitetsprincipen inte får gå längre än nödvändigt för att nå det eftersträvade målet och att det minst ingripande medlet för att uppnå målet ska användas.

86 Republiken Polen har gjort gällande att de avgifter som enligt artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003 ska betalas av innehavarna av de berörda produkterna ska motsvara de importtullar *erga omnes* som gäller vid denna tidpunkt, det vill säga avgifter på en nivå som överstiger skillnaden mellan gemenskapens importtullar och de polska

importtullar som var gällande den 30 april 2004. Detta är uppenbart olämpligt i förhållande till det eftersträvade målet som enligt skäl 3 i förordning nr 1972/2003 är att förhindra spekulation.

87 Att detta är ett verkligt mål bekräftas av den omständigheten att de övergångsbestämmelser som antas med stöd av artikel 41 första stycket i anslutningsakten ska förhindra oberättigade fördelar till följd av skillnaden mellan gemenskapens importtullar och de nya medlemsstaternas importtullar. Därmed har även artikel 41 åsidosatts.

88 Republiken Polen har medgett att den omständigheten att det före den 30 april 2004 fanns nationella importtullar på vissa jordbruksprodukter i de nya medlemsstaterna som var lägre än gemenskapens importtullar kunde uppmuntra näringsidkare att importera dessa produkter till de nya medlemsstaterna i syfte att sälja dem på den gemensamma marknaden efter anslutningen. Republiken Polen har dessutom medgett att kommissionen kan vidta åtgärder i syfte att förhindra eller utjämna följderna av att det byggs upp lager av jordbruksprodukter. Den enda lämpliga och proportionella åtgärden för att motverka denna risk är att införa en avgift som motsvarar skillnaden mellan gemenskapens importtullar och de nya medlemsstaternas importtullar den 30 april 2004.

89 Enligt Republiken Polen har denna uppfattning stöd i rättspraxis. Republiken Polen har i detta sammanhang åberopat domstolens dom av den 15 januari 2002 i mål 179/00, Weidacher (REG 2002, s. I-501). Denna dom avser frågan om huruvida artikel 4.3 i kommissionens förordning (EG) nr 3108/94 av den 20 december 1994 om övergångsåtgärder vad avser handeln med jordbruksprodukter med anledning av Österrikes, Finlands och Sveriges anslutning (EGT L 328, s. 4) var rättsenlig. I denna bestämmelse fastställs en avgift, som kan jämföras med avgiften i förevarande mål, som uppgår till skillnaden mellan den importtull som gällde i gemenskapen den 31 december 1994 och den importtull som gällde i de nya medlemsstaterna samma dag. Republiken Polen har påpekat att domstolen då uttalade att kommissionen, genom att införa en särskild avgift på överskjutande lager, syftade just till att underlätta de nya medlemsstaternas övergång till den gemensamma organisationen av marknaden, eftersom en sådan avgift syftar dels till att hindra att lager byggs upp i spekulationssyfte, dels till att neutralisera de ekonomiska fördelar som de operatörer som faktiskt har byggt upp överskjutande lager till låga kostnader har erhållit (punkt 22 i domen).

90 Domstolens avgörande bekräftade den uppfattning som generaladvokat Mischo uttryckte i sitt förslag till avgörande inför domen i det i punkt 89 ovan nämnda målet Weidacher (REG 2002, s. I-505, på s. I-524) att den berörda avgiften inte stred mot proportionalitetsprincipen eftersom den endast innebar att en omotiverad fördel undanröjdes utan att på annat sätt missgynna innehavaren av lagret (punkt 58).

91 I detta mål infördes inte den omtvistade avgiften för att motverka produktion i spekulationssyfte. För det första är tanken på spekulation oupplösligt förbunden med handel och inte med produktion och framför allt inte med produktion av jordbruksprodukter som har en lång produktionstid som är beroende av ett antal objektiva omständigheter. Dessutom skulle en eventuell produktion i spekulationssyfte på grund av den långa produktionstiden för jordbruksprodukter endast ha kunnat ske under produktionssäsongen 2003 eller under tidigare år. Även om det slutligen antogs att det skedde en produktion i spekulationssyfte och att det var möjligt att förebygga detta mellan den 11 november 2003 och den 1 maj 2004 hade det varit tillräckligt att påföra utjämningstullar för att nå det eftersträvade målet.

92 Kommissionen har bestridit Republiken Polens argument.

— Förstainstansrättens bedömning

93 Republiken Polen har anfört två argument till stöd för denna grund. Republiken Polen har för det första anfört att de avgifter som enligt artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003 ska betalas av innehavare till de berörda produkter som var i fri omsättning den 1 maj 2004 var högre än skillnaden mellan gemenskapens importtullar och de polska importtullar som gällde den 30 april 2004, vilket påstås vara uppenbart olämpligt för att uppnå det eftersträvade målet att motverka spekulation. Kommissionen skulle härmed ha åsidosatt proportionalitetsprincipen.

94 Republiken Polen har för det andra gjort gällande att de övergångsåtgärder som vidtagits med stöd av artikel 41 första stycket i anslutningsakten endast skulle motverka oberättigade fördelar som skulle kunna uppstå på grund av skillnaden mellan gemenskapens importtullar och de nya medlemsstaternas importtullar med följd att även artikel 41 i akten har åsidosatts.

95 Republiken Polens andra argument ska behandlas först.

96 Det ska i detta sammanhang påpekas att förordning nr 1972/2003 bland annat antogs med stöd av artikel 2.3 i anslutningsfördraget och artikel 41 första stycket i anslutningsakten.

97 I artikel 2.3 i anslutningsfördraget föreskrivs följande:

”Trots vad som föreskrivs i punkt 2 kan unionens institutioner före anslutningen besluta åtgärder enligt [artikel 41] i anslutningsakten [och] bilagorna III–XIV till den akten … Dessa åtgärder skall träda i kraft under förutsättning att detta fördrag träder i kraft och då samtidigt med [anslutningsfördraget].”

98 I artikel 41 första stycket i anslutningsakten föreskrivs följande:

”Om det krävs 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 [anslutningsakten], skall sådana bestämmelser antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 42.2 i rådets förordning (EG) nr 1260/2001 om den gemensamma organisationen av

marknaden för socker (EGT L 178, …, s. 1), eller, i förekommande fall, i motsvarande artiklar i de andra förordningarna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknader eller det relevanta kommittéförfarande som fastställs i den tillämpliga lagstiftningen. De övergångsbestämmelser som avses i denna artikel får antas inom tre år efter dagen för anslutningen, och tillämpningen skall begränsas till denna period. …”

99 Det ska erinras om att ordalydelsen i artikel 41 första stycket i anslutningsakten är mycket lik ordalydelsen i artikel 149.1 i Akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21), i ändrad lydelse. Efter utvidgningen av Europeiska unionen år 1995 tog domstolen ställning till frågan om huruvida en avgift på överskottslager av vissa jordbruksprodukter som fanns i de nya medlemsstaterna kunde anses som en åtgärd för att underlätta övergången från den befintliga ordningen i de nya medlemsstaterna till den ordning som följer av en tillämpning av den gemensamma jordbrukspolitiken enligt ovannämnda artikel 149.1. Domstolen fann att den berörda avgiften underlättade övergången, då avgiften dels syftade till att motverka att det byggdes upp lager i spekulationssyfte, dels syftade till att utjämna de ekonomiska fördelar som de operatörer som faktiskt hade byggt upp överskottslager till låga priser annars skulle ha erhållit (domen i det i punkt 89 ovan nämnda målet Weidacher, punkt 22).

100 Domstolen påpekade dessutom att avgiften på överskottslagren kunde mildra den börda som de nya medlemsstaterna påförs genom skyldigheten enligt artikel 145.2 i Akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, i ändrad lydelse, att förstöra sådana lager på egen bekostnad (domen i det i punkt 89 ovan nämnda målet Weidacher, punkt 23). Ordalydelsen i denna bestämmelse ligger mycket nära ordalydelsen i punkt 2 i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten.

101 Härav följer analogt dels att behovet av att motverka att det byggs upp lager i spekulationssyfte och av att utjämna de ekonomiska fördelarna för de näringsidkare, som har byggt upp överskottslager till låga priser, kan motivera att kommissionen vidtar

åtgärder med stöd av artikel 41 första stycket i anslutningsakten, dels att införandet av en avgift på överskottslagren kan underlätta de nya medlemsstaternas övergång till den gemensamma organisationen av marknaderna, eftersom den gör de nya medlemsstaternas skyldighet att avveckla lagren på egen bekostnad, enligt punkt 2 i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten, mindre betungande.

102 Kommissionen har således enligt artikel 41 första stycket i anslutningsakten rätt att ålägga de nya medlemsstaterna att ta ut avgifter på de överskottslager av de berörda varorna som befinner sig på deras område.

103 Det finns anledning att förtydliga att Republiken Polens argument att den berörda avgiften strider mot artikel 41 första stycket i anslutningsakten, eftersom bestämmelsen uteslutande gör det möjligt att motverka fördelar som har samband med skillnaden mellan gemenskapens importtullar och de nya medlemsstaternas importtullar utgör en invändning om storleken på den omtvistade avgiften och inte en invändning om att avgiften har införts. Denna tolkning bekräftas av den omständigheten att Republiken Polen endast har ifrågasatt huruvida artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003, som avser avgiftens storlek, var rättsenlig och inte huruvida artikel 4.1 och 4.2 i förordningen som avser avgiftens införande respektive metoden för att beräkna överskottslagrens storlek var rättsenliga. När Republiken Polens argument avseende artikel 4.1 i anslutningsakten tolkas på detta sätt är argumentet emellertid inte ett självständigt argument utan omfattas av det första argumentet som Republiken Polen har anfört, nämligen argumentet att den omtvistade avgiften inte är proportionell.

104 Vad beträffar detta argument ska det erinras om att proportionalitetsprincipen enligt fast rättspraxis tillhör gemenskapsrättens allmänna principer. För att kunna fastslå om en gemenskapsrättslig bestämmelse uppfyller de krav som ställs enligt principen ska det prövas om de åtgärder som anges i bestämmelsen är lämpliga för att nå det eftersträvade målet och om de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det (dom av den 18 mars 1987 i mål 56/58, Société pour l'exportation des sucres, REG 1987, s. 1423, punkt 28, och av den 30 juni 1987 i mål 47/86, Roquette Frères, REG 1987, s. 2889, punkt 19).

105 Det följer av denna princip att lagenligheten av åtgärder som medför finansiella belastningar för näringsidkare beror på om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå de legitima syften som eftersträvas med de ifrågavarande åtgärderna, med beaktande av att man när det finns flera alternativa lämpliga åtgärder att välja mellan ska välja den som är minst betungande och att de belastningar som påförs inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (dom av den 26 juni 1990 i mål C-8/89, Zardi, REG 1990, s. 2889, punkt 19).

106 Det ska emellertid förtydligas att kommissionen, när den utövar den befogenhet som rådet eller anslutningsaktens upphovsmän ger den, vad gäller att genomföra de regler som fastställts på den gemensamma jordbrukspolitikens område, kan 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 (se domen i det i punkt 89 ovan nämnda målet Weidacher, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

107 Det ska inledningsvis påpekas att Republiken Polen själv har medgett att kommissionen kan vidta åtgärder för att motverka att det byggs upp överskottslager av jordbruksprodukter. Republiken Polen har emellertid gjort gällande att sådana åtgärder enligt proportionalitetsprincipen ska vara oundgängliga för att motverka spekulation med anledning av utvidgningen av Europeiska unionen den 1 maj 2004. Republiken Polen anser därför att det är tillräckligt att införa en avgift som motsvarar skillnaden mellan gemenskapens importtullar och polska importtullar.

108 Republiken Polen har åberopat domen i det i punkt 89 ovan nämnda målet Weidacher som stöd för sin uppfattning. I domen godtogs enligt Republiken Polen den uppfattning som framförts av generaladvokat Mischo i förslaget till avgörande inför domen i ovannämnda mål, nämnt i punkt 90 ovan, att den berörda avgiften inte stred mot proportionalitetsprincipen, eftersom den endast innebär att en oberättigad fördel försvinner utan att missgynna innehavaren av lagret (punkt 58).

109 Det ska påpekas att storleken på den avgift som prövades i domen i det i punkt 89 ovan nämnda målet Weidacher, i motsats till avgiften i detta mål motsvarade skillnaden mellan gemenskapens importtullar och de importtullar som vid denna tidpunkt gällde i de dåvarande nya medlemsstaterna. Det var därför som generaladvokat Mischo kunde begränsa sig till uttalandet att den berörda avgiftens syfte var att undanröja varje incitament för näringsidkare i nämnda medlemsstater att spekulera i utvidgningen av Europeiska unionen år 1995 genom att köpa jordbruksprodukter till en lägre importtull än gemenskapens för att sedan sälja produkterna i den utvidgade gemenskapen.

110 Härmed besvaras dock inte frågan om även en högre avgift kan anses vara proportionell i förhållande till det eftersträvade målet.

111 Det ska erinras om att, i motsättning till vad Republiken Polen har gjort gällande, kommissionens syfte med den omtvistade avgiften inte endast var att förhindra att det byggdes upp lager i spekulationssyfte genom handel utan att förhindra att det byggdes upp överskottslager i största allmänhet, det vill säga lager som inte ingår i de normala reserverna i de nya medlemsstaterna. Detta framgår klart av skäl 3 i förordning nr 1972/2003. Det framgår nämligen av detta skäl att även om snedvridningar av handeln ofta är en följd av att produkter förflyttats, utan naturlig anledning, på grund av utvidgningen kan de överskottslager som ska motverkas genom förordning nr 1972/2003 även vara en följd av inhemsk produktion.

112 Det ska vidare påpekas att kommissionens synsätt är i överensstämmelse med det synsätt som anslutningsaktens upphovsmän hade, nämligen att överskottslager måste avvecklas på de nya medlemsstaternas bekostnad. Det framgår nämligen klart av punkterna 1 och 2 i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten att överskottslager som härrör från inhemsk produktion i de nya medlemsstaterna utgör ett störande inslag för de gemensamma marknadsordningarna inom jordbruket. Anslutningsakten innehåller inte någon begränsning av skyldigheten som innebär att den endast avser lager som härrör från handel.

113 Det ska mot bakgrund av vad som anförts ovan prövas huruvida Republiken Polen har kunnat visa att den omständigheten att den omtvistade avgiftens storlek fastställdes med utgångspunkt i den importtull *erga omnes* som gällde den 1 maj 2004 är en åtgärd som går uppenbart längre än vad som är nödvändigt för att förhindra att det byggs upp överskottslager, oberoende av hur dessa lager har uppkommit.

114 Republiken Polen har i detta sammanhang för det första gjort gällande att en avgift vars storlek fastställs som skillnaden mellan polska importtullar och gemenskapens importtullar den 30 april 2004 är tillräcklig för att förhindra att det byggs upp överskottslager. Även om en sådan avgift kan medverka till att förhindra att det byggs upp överskottslager till följd av import är det emellertid långtifrån uppenbart att den även är tillräcklig för att förhindra att det byggs upp överskottslager som härrör från nationell produktion.

115 Om de berörda produkterna före den 1 maj 2004 omfattades av polsk importtull, som var lika med eller högre än gemenskapens importtull, eller om skillnaden mellan priset på produkterna i Polen och priset på produkterna i gemenskapen, var sådan att en avgift som motsvarade skillnaden mellan gemenskapens tullavgifter och de polska tullavgifterna inte kunde kompensera för denna prisskillnad, skulle fastställandet av den omtvistade avgiftens storlek med ledning av en avgift som uppgick till denna skillnad inte ha någon avskräckande verkan för att förhindra att det byggdes upp överskottslager som härrörde från nationell produktion, vilket Republiken Polen har medgett under förhandlingen. Sådana lager skulle kunna byggas upp av näringsidkare i de nya medlemsstaterna inför utvidgningen av Europeiska unionen den 1 maj 2004, bland annat om priserna på de berörda produkterna före detta datum var högre i gemenskapen än i Polen eller om produktionen av produkterna i gemenskapen var underkastad begränsningar enligt den gemensamma jordbrukspolitiken med avseende på en bestämd totalproduktion.

116 Dessa överskottslager, som härrör från nationell produktion, skulle inte beläggas med avgift, men skulle kunna störa den gemensamma marknaden efter den 1 maj 2004. Republiken Polen är dessutom förpliktad att avveckla lagren enligt kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten och därmed skulle polska näringsidkare inte nödvändigtvis befinna sig i en fördelaktigare situation utan den omtvistade avgiften på över-

skottslagren av de berörda produkterna medan Republiken Polen däremot skulle gå miste om intäkterna från avgiften och samtidigt vara förpliktad att avveckla överskottslagren.

117 Republiken Polen har, för det andra, vad beträffar de berörda produkterna även gjort gällande att det inte är möjligt att bygga upp överskottslager genom nationell produktion, eftersom produktionstiden är lång och eftersom det inte är möjligt att öka produktionen så mycket under de sex månader som skiljer antagandet av förordning nr 735/2004 från anslutningen att överskottslager kunde byggas upp.

118 Utan att det är nödvändigt att ta ställning till huruvida detta påstående är korrekt ska det påpekas att Republiken Polen inte har kunnat visa att överskottslagren inte kunde ha byggts upp innan förordning nr 735/2004 antogs. Vad beträffar de jordbruksprodukter som är billigare i de nya medlemsstaterna än i gemenskapen har näringsidkare i de nya medlemsstaterna ett uppenbart intresse av att – från den tidpunkt när de anser det sannolikt att utvidgningen kommer att ske den 1 maj 2004, vilket redan kan ha varit fallet under det produktionsår som föregick utvidgningen, eller rentav tidigare – begränsa försäljningen på hemmamarknaden för att bygga upp reserver som de senare kan avyttra på den utvidgade gemensamma marknaden.

119 Dessa näringsidkare har tillika ett stort intresse av att ändra inriktning på sin produktion till de produkter beträffande vilka prisskillnaden är störst samt de produkter som lämpar sig bäst för lagring, till men för de produkter, beträffande vilka gemenskapspriserna och nationella priser är mer lika. Även detta tillvägagångssätt skulle kunna medföra onormalt stora lager av de berörda produkterna, som följd av att den före utvidgningen befintliga produktionskapaciteten har ökat.

120 Det ska slutligen påpekas att de nya medlemsstaterna enligt artikel 4.2 i förordning nr 1972/2003 har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de kontrollerar om lagren av de berörda produkterna härrör från normalt marknadsmässigt agerande, med

följd att de inte behöver kvalificera de berörda lagren som överskottslager. Detta möjliggör att avgiften endast påförs lagerinnehavarna om uppbyggnaden av lagret kan störa marknadsfunktionen. Åtgärden i artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003 blir härmed mer proportionell i förhållande till det eftersträvade målet.

121 Det ska sammanfattningsvis fastslås att Republiken Polen inte har kunnat visa att det är uppenbart olämpligt och oproportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet att beräkna storleken på den omtvistade avgiften med ledning av den importtull *erga omnes* som gällde den 1 maj 2004. Talan kan således inte bifallas såvitt avser förevarande grund.

Den andra grunden: huruvida principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet har åsidosatts

— Parternas argument

122 Republiken Polen har hävdat att de dåvarande nya medlemsstaterna fick en annan behandling vid Europeiska unionens utvidgning år 1995 än vad Republiken Polen fick vid utvidgningen år 2004. Republiken Polen har påpekat att i motsättning till de övergångsbestämmelser som antogs i samband med utvidgningen år 1995, överstiger storleken på den berörda avgiften, som tillämpas på innehavare av överskottslager av berörda produkter i fri omsättning den 1 maj 2004, skillnaden mellan gemenskapens tullavgifter och polska tullavgifter den 30 april 2004. Republiken Polen anser därför att bestämmelsen i artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003 har antagits i strid med icke-diskrimineringsprincipen.

123 Republiken Polen anser nämligen att införandet av en avgift i syfte att motverka de oberättigade fördelar som det kunde ge näringsidkare i de nya medlemsstaterna att inneha överskottslager, och för att försätta dessa näringsidkare i samma situation som näringsidkare som var verksamma i gemenskapen före den 1 maj 2004, kan motivera att dessa två typer av näringsidkare behandlas olika. Så var fallet i domen i det ovan i punkt 89 nämnda målet Weidacher. Den berörda avgiften försätter däremot polska näringsidkare i en mindre förmånlig situation än den som gäller för näringsidkare som var verksamma i gemenskapen före den 1 maj 2004 utan något skäl för detta.

124 Kommissionen kan enligt Republiken Polen inte motivera en sådan skillnad med omständigheter som den berörda marknadens storlek, de berörda produkternas olika priser på dessa marknader eller exportbidragens storlek, eftersom kommissionen, om den verkligen hade beaktat dessa omständigheter när den fastställde storleken på den omtvistade avgiften, skulle ha gjort åtskillnad mellan de nya medlemsstaterna inbördes. Till skillnad från de övergångsbestämmelser som antogs vid Europeiska unionens utvidgning år 1995 är den omtvistade avgiften lika för alla näringsidkare i de nya medlemsstaterna.

125 Republiken Polen anser slutligen att det saknar betydelse att de nya medlemsstaterna i artikel 4.2 i förordning nr 1972/2003 ges stor frihet vid fastställandet av om lagren är ett resultat av normalt marknadsmässigt agerande eller ett resultat av spekulation, eftersom denna grund avser storleken på den omtvistade avgiften, vilken är lika för alla innehavare av överskottslager.

126 Kommissionen har bestridit dessa invändningar.

— Förstainstansrättens bedömning

127 Republiken Polen har genom förevarande grund för det första gjort gällande att den omständigheten att polska näringsidkare och näringsidkare som redan var verksamma i gemenskapen före den 1 maj 2004 behandlas olika, utgör diskriminering på grund av nationalitet.

128 Det ska i detta sammanhang påpekas att det principiella förbudet mot diskriminering av producenter eller konsumenter inom gemenskapen i artikel 34.2 andra stycket EG, vad beträffar den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, innebär att lika fall inte får behandlas olika såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. De åtgärder som anges i de gemensamma marknadsordningarna kan därför differentieras efter regioner eller andra produktions- eller konsumtionsvillkor endast utifrån objektiva kriterier som säkerställer en proportionerlig fördelning av fördelar och nackdelar mellan de berörda, utan att göra åtskillnad mellan medlemsstaterna (domstolens dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet, REG 1988, s. 4563, punkt 25).

129 Situationen på jordbruksområdet var emellertid radikalt annorlunda i de nya medlemsstaterna jämfört med i de gamla medlemsstaterna (domen i det i punkt 9 ovan nämnda målet Polen mot rådet, punkt 87). Före utvidgningen av Europeiska unionen år 2004 gällde olika regler, kvoter och ordningar för produktionsstöd i de gamla och i de nya medlemsstaterna. Därtill kommer att medan gemenskapsinstitutionerna kunde förhindra att det byggdes upp överskottslager inom gemenskapen genom att vidta lämpliga åtgärder beträffande de gemensamma marknadsordningarna för jordbruksprodukter kunde de inte förhindra att det byggdes upp överskottslager i blivande medlemsstater. Det är därför det föreskrivs en skyldighet i punkterna 1–4 i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten att de nya medlemsstaterna på egen bekostnad ska avveckla sina överskottslager utan att det införs en motsvarande skyldighet för de gamla medlemsstaterna, vilket Republiken Polen har godtagit genom att underteckna anslutningsakten.

130 Det kan således fastslås att situationen för polska näringsidkare och situationen för näringsidkare som var verksamma i gemenskapen före den 1 maj 2004 inte kan anses jämförbar.

131 Republiken Polen har för det andra påpekat att denna medlemsstat har behandlats annorlunda än de stater som anslöt sig till Europeiska unionen år 1995.

132 Det är i detta sammanhang tillräckligt att erinra om att de övergångsbestämmelser som antas på jordbruksområdet inför varje utvidgning av Europeiska unionen ska anpassas till de konkreta risker för störningar på jordbruksmarknaderna som utvidgningen kan medföra. Institutionerna är därför inte skyldiga att tillämpa samma övergångsbestämmelser vid två på varandra följande utvidgningar.

133 Kommissionen kunde närmare bestämt beakta, vad gäller de skillnader som förelåg vid utvidgningarna av Europeiska unionen år 1995 respektive år 2004, den omständigheten att målet att undvika störningar av den gemensamma marknaden till följd av att överskottslager byggdes upp var svårare att uppnå år 2004, eftersom de nya medlemsstaternas marknader var större och deras produktionskapacitet var mycket högre. Kommissionen har redogjort för detta i sina inlagor utan att Republiken Polen har invänt häremot. Prisskillnaden mellan gemenskapen och de nya medlemsstaterna var dessutom mycket större. Dessa två omständigheter tillsammans ökade risken för destabilisering av betydligt större jordbruksmarknader och motiverade således att strängare övergångsbestämmelser antogs år 2004.

134 Republiken Polen har i detta sammanhang gjort gällande att om kommissionen verkligen hade beaktat dessa omständigheter när den fastställde storleken på den omtvistade avgiften skulle den ha gjort åtskillnad mellan de nya medlemsstaterna inbördes. Det är emellertid uppenbart att omständigheterna i de enskilda nya medlemsstaterna beaktades när det bestämdes vilka produkter som skulle omfattas av den omtvistade avgiften, eftersom förteckningen över dessa produkter i artikel 4.5 i förordning nr 1972/2003 skiljer sig åt för varje ny medlemsstat. Republiken Polens invändning är därför felaktig.

135 Det kan följaktligen fastslås att Republiken Polen inte har kunnat visa att principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet har åsidosatts. Talan kan således inte bifallas såvitt avser denna grund.

136 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska yrkandet att förordning nr 735/2004 ska ogiltigförklaras, såtillvida som sju polska jordbruksprodukter i denna förordning underkastas de åtgärder som anges i artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003, förkastas.

Talans tredje del: yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 735/2004 såtillvida som sju produkter förs upp i förteckningen över produkter i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003

Parternas argument

137 Republiken Polen har inledningsvis gjort gällande att huvudsyftet med de övergångsåtgärder som kan vidtas med stöd i artikel 41 i anslutningsakten är att förhindra att det byggs upp överskottslager i de nya medlemsstaterna och att uppbyggnaden av sådana lager stör de olika jordbruksmarknaderna. Övergångsåtgärderna ska således göra det enklare för de nya medlemsstaterna att uppfylla sin skyldighet att avveckla dessa överskottslager, vilket föreskrivs i punkt 4 i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten.

138 Enligt Republiken Polen omfattar skyldigheten att avveckla överskottslagren endast de produkter som, på nationell nivå, överstiger vad som kan anses som ett normalt lager. Även om det är nödvändigt att fastställa storleken på de enskilda näringsidkarnas lager av de berörda produkterna, för att kunna fastställa om det finns överskottslager i de nya medlemsstaterna, ska resultatet av denna kontroll avse situationen i landet som helhet på anslutningsdagen. Om de nationella lagren av en produkt således inte överstiger vad som kan anses normalt skulle såväl skyldigheten att avveckla lagren som den avgift som

påförs innehavarna sakna betydelse, eftersom det då inte föreligger någon fara för att handeln med jordbruksprodukter störs till följd av anslutningen. Den omständigheten att en näringsidkare innehar en stor kvantitet av de berörda produkterna kompenseras av att dessa produkter inte finns hos andra näringsidkare.

139 Republiken Polen har emellertid påpekat att det inte har fastställts att det den 1 maj 2004 fanns överskottslager på landsnivå av de produkter som anges i förteckningen i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003, inbegripet de berörda produkterna, vilka tillfogades genom förordning nr 735/2004. I förordningen anges även produkter för vilka den polska produktionen år 2003 var lägre än normalt. Republiken Polen anser därför att kommissionen genom att anta artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 har överskridit sin behörighet enligt artikel 41 första stycket i anslutningsakten och har vidtagit en åtgärd som inte är proportionell i förhållande till det mål som eftersträvas, nämligen att förhindra att det byggs upp överskottslager i spekulationssyfte.

140 Republiken Polen har likaså påpekat att syftet med den berörda avgiften skulle kunna vara att förhindra att en polsk näringsidkare uppnår en oberättigad ekonomisk fördel i förhållande till näringsidkare som var verksamma i gemenskapen före den 1 maj 2004, även om det inte föreligger någon risk för störningar i handeln med jordbruksprodukter, eftersom det inte finns några överskottslager på landsnivå i de nya medlemsstaterna. Denna möjlighet nämns dock inte i skälen i förordning nr 1972/2003 och saknar stöd i artikel 41 i anslutningsakten. Möjligheten innebär dessutom inte att åtgärden inte skulle vara oproportionell såtillvida som den inte begränsas till att utjämna oberättigade fördelar till följd av att gemenskapens importtullar skiljer sig från de nya medlemsstaternas importtullar, vilket gynnar de polska näringsidkare som innehar överskottslager av de berörda produkterna. Åtgärden missgynnar i stället dessa näringsidkare genom att de ska erlägga den omtvistade avgiften.

141 Republiken Polen har slutligen gjort gällande att huvudorsaken till att bygga upp lager av importerade jordbruksprodukter i spekulationssyfte står att finna i skillnaden mellan gemenskapens importtullar och de nationella importtullarna i de nya medlemsstaterna.

Konsekvensen av att föra upp de berörda produkterna i förteckningen över produkter i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 blir att produkternas innehavare underkastas den importtull *erga omnes* som gällde den 1 maj 2004 medan vissa produkter redan omfattades av de polska importtullar som gällde den 30 april 2004 och som inte var lägre än de importtullar som vid denna tidpunkt gällde i gemenskapen.

142 Kommissionen har bestridit Republiken Polens invändningar.

Förstainstansrättens bedömning

143 Republiken Polen har ifrågasatt huruvida ändringen av förteckningen över produkter i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 är rättsenlig och har åberopat en rad argument som ska prövas ett åt gången.

144 Republiken Polen har för det första gjort gällande att huvudsyftet med de övergångsbestämmelser som kan antas med stöd av artikel 41 i anslutningsakten är att förhindra att det byggs upp överskottslager vilka ska bedömas på landsnivå, varför de näringsidkare som har byggt upp lager som överstiger deras normala nivå inte är skyldiga att avveckla dessa lager, om de nationella lagren i en medlemsstat inte överstiger vad som är normalt, eftersom det inte finns någon fara för att handeln störs. Att föra upp de berörda produkterna i förteckningen över produkter i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 var därför rättsstridigt, eftersom det var produkter för vilka det inte har konstaterats några nationella överskottslager och rentav produkter för vilka den polska produktionen år 2003 var lägre än normalt.

145 Förstainstansrätten finner att Republiken Polens uppfattning grundas på en felaktig tolkning av kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten.

146 Av ordalydelsen av punkt 2 i kapitel 4 framgår att alla lager, 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, vilket innebär att skyldigheten att avveckla överskottslagren, oberoende av om de konstateras hos en enskild näringsidkare eller hos näringsidkarkollektivet på landsnivå, är densamma.

147 För övrigt kan såväl syftet att förhindra att det byggs upp lager i spekulationssyfte som syftet att utjämna de ekonomiska fördelarna för näringsidkare som har byggt upp överskottslager till låga priser motivera att kommissionen vidtar en åtgärd med stöd av artikel 41 i anslutningsakten (se punkt 101 ovan). Härav följer att bland de övergångsåtgärder som kommissionen kan vidta med stöd av denna bestämmelse ingår åtgärder för att förhindra att enskilda näringsidkare i de nya medlemsstaterna bygger upp överskottslager av de berörda produkterna före den 1 maj 2004 i syfte att sälja dessa produkter till ett högre pris efter den 1 maj 2004.

148 Det ska dessutom påpekas att domstolen i den i punkt 89 ovan nämnda domen i målet Weidacher fann att den berörda avgiften på överskottslagren var proportionell och förenlig med det syfte som angavs i anslutningsakten. Avgiften togs ut av en enskild näringsidkare från en vid denna tidpunkt ny medlemsstat för de överskottslager som vederbörande innehade utan att det hade fastställts att det fanns nationella lager i denna medlemsstat.

149 Det ska vidare påpekas att syftet med förordning nr 1972/2003 är just att förhindra att det byggs upp överskottslager, vilket påpekades i punkt 111 ovan. Detta är bakgrunden till att kommissionen har gjort gällande, utan att Republiken Polen protesterade, att den

har beaktat den statistik som Republiken Polen har lagt fram för att identifiera de produkter som lämpar sig att lagra i spekulationssyfte. Kommissionen kan därför inte kritiseras för att det inte kunde fastställas några nationella överskottslager för vissa av de berörda produkterna den 1 maj 2004. Denna omständighet kan nämligen bero på förordningens avskräckande effekt.

150 Det ska slutligen påpekas att om införandet av en avgift på enskilda näringsidkares överskottslager av de berörda produkterna var beroende av att det kunde fastslås att sådana lager fanns på landsnivå skulle det innebära att följderna av att ha byggt upp överskottslagren varken var rimliga eller förutsägbara för näringsidkare i de nya medlemsstaterna.

151 En sådan situation kunde nämligen fresta vissa näringsidkare i de nya medlemsstaterna att bygga upp ytterligare lager av de berörda produkterna före den 1 maj 2004 för att avyttra dessa produkter på gemenskapsmarknaden efter detta datum i hopp om att de nationella lagren inte var större än normalt. I en sådan situation skulle dessa näringsidkare ha en mer gynnsam position än andra näringsidkare i samma medlemsstat som inte har byggt upp ytterligare lager av de berörda produkterna i spekulationssyfte och som således har medverkat till att målsättningarna i förordning nr 1972/2003 och i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten uppnåddes. Detta kan inte tillåtas.

152 Om det för övrigt hade varit nödvändigt att fastslå att nationella överskottslager av de berörda produkterna förelåg den 1 maj 2004 skulle näringsidkare i de nya medlemsstaterna som hade byggt upp ytterligare lager av den berörda produkten inte förrän vid denna tidpunkt veta om de skulle betala den omtvistade avgiften, som eventuellt kunde uppgå till ett betydande belopp. Detta skulle innebära ett inslag av osäkerhet, inte bara i deras ekonomiska planering utan även på samtliga marknader för de berörda produkterna, då priserna kunde skifta markant, beroende på om den särskilda avgiften togs ut på en del av produktionen.

153 Republiken Polen har för det andra gjort gällande att det är oproportionerligt att påföra produkterna i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 den omtvistade avgiften, eftersom den inte endast utjämnar oberättigade fördelar till följd av att gemenskapens importtullar skiljer sig från de nya medlemsstaternas importtullar till fördel för polska näringsidkare som innehar överskottslager av de berörda produkterna, utan dessutom missgynnar dessa näringsidkare genom att de ska erlägga den omtvistade avgiften.

154 För att förkasta denna invändning är det tillräckligt att erinra om att utjämningen av dessa skillnader inte är det enda legitima syftet med de åtgärder som infördes genom förordning nr 1972/2003. Andra legitima syften är att förhindra att näringsidkare i de nya medlemsstaterna bygger upp överskottslager till låga priser för att senare sälja dessa varor till högre pris efter utvidgningen.

155 Eftersom Republiken Polens argument för övrigt är en upprepning av grunden att diskrimineringsprincipen har åsidosatts hänvisas det till punkterna 127–136 i denna dom.

156 Republiken Polen har för det tredje gjort gällande att huvudorsaken till att bygga upp lager av importerade jordbruksprodukter i spekulationssyfte står att finna i skillnaden i importtullar mellan EU-15 och nationella importtullar och Republiken Polen har i detta sammanhang påpekat att vissa produkter enligt artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 i ändrad lydelse omfattas av den omtvistade avgiften trots att de polska importtullar som gällde den 30 april 2004 inte var lägre än gemenskapens importtullar.

157 Detta argument kan inte godtas.

158 Det ska nämligen påpekas att Republiken Polen inte har anfört några omständigheter som gör det möjligt att fastslå att uppbyggnaden av lager av jordbruksprodukter i spekulationssyfte huvudsakligen beror på en eventuell skillnad mellan de importtullar som gällde för EU-15 och de nya medlemsstaternas importtullar.

159 Även om detta påstående skulle vara korrekt gäller hur som helst att man bland de syften som anges i förordning nr 1972/2003 inte endast finner syftet att förhindra att det byggs upp överskottslager i spekulationssyfte, antingen på grund av en skillnad mellan de importtullar som tillämpas för samma produkt i gemenskapen och i de nya medlemsstaterna eller på grund av att det i de nya medlemsstaterna finns tullfria exportkvantiteter, utan också syftet att förhindra att det byggs upp överskottslager som härrör från nationell produktion (se punkterna 111–116 ovan). Sistnämnda syfte, som följer direkt av kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten, skulle nämligen inte tillfullo uppnås om artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 endast påförde den omtvistade avgiften på de produkter med avseende på vilka polska importtullar var lägre än gemenskapens importtullar, vilket det erinrats om i punkterna 114 och 115 ovan.

160 Talan kan således mot bakgrund av vad som anförts ovan inte bifallas såvitt avser denna grund.

Talans första del: yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 735/2004 såtillvida som ytterligare sju produkter genom denna förordning underkastas de åtgärder som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 1972/2003

161 Kapitel 5 i bilaga IV till anslutningsakten har följande lydelse:

”… Förordning … nr 2913/92 och förordning (EEG) nr 2454/93 skall tillämpas på de nya medlemsstaterna om inte annat följer av följande särskilda bestämmelser:

1. Trots artikel 20 i förordning … nr 2913/92 skall varor som vid dagen för anslutning är i tillfälligt förvar eller som omfattas av något av den tullbehandling och de tullförfaranden som avses i artikel 4.1 5 b och 14.6 b–g i den förordningen i den utvidgade gemenskapen, eller som är under transport inom den utvidgade gemenskapen efter att ha varit föremål för exportformaliteter, vara befriade från tullar och andra tullåtgärder när de övergår i fri omsättning under förutsättning att något av följande uppvisas …”

162 Artikel 3 i förordning nr 1972/2003 utgör ett undantag från ovannämnda bestämmelse och från artiklarna 20 och 214 i förordning nr 2913/92.

163 Det anges således i artikel 3.2 i förordning nr 1972/2003 att för de produkter som förtecknas i artikel 4.5 i samma förordning, och som övergått till fri omsättning i EU-15 eller en ny medlemsstat före den 1 maj 2004, och som den 1 maj 2004 befinner sig i ett tillfälligt lager eller har hänförts till någon av de tullbehandlingar eller något av de tullförfaranden som avses i artikel 4.15 b och 4.16 b–g i förordning nr 2913/92 i den utvidgade gemenskapen, eller som befinner sig under transport efter att ha underkastats exportformaliteter inom den utvidgade gemenskapen, ska beläggas med den importtull *erga omnes* som gällde den dag då produkten övergick till fri omsättning. Ovanstående gäller emellertid inte för produkter som exporteras från EU-15 om exportören kan styrka att det inte har ansökts om exportbidrag för produkterna i exportlandet.

164 Det framgår vidare av artikel 3.3 att de produkter som förtecknas i artikel 4.5 och som kommer från tredjeland och är föremål för aktiv förädling enligt artikel 4.16 d eller temporär import enligt artikel 4.16 f i förordning nr 2913/92 i en ny medlemsstat den 1 maj 2004, och som övergår till fri omsättning på eller efter det datumet ska beläggas med den importtull som gäller för produkter från tredjeland den dag då produkten övergår till fri omsättning.

165 Den tullbehandling som anges i artikel 4.15 b i förordning nr 2913/92 är att varor förs till en frizon eller ett frilager. De tullförfaranden som anges i artikel 4.16 b–g är i följande ordning: transitering, tullager, aktiv förädling, bearbetning under tullkontroll, tillfällig import och passiv förädling.

166 Enligt artikel 166 a i förordning nr 2913/92 ska med frizoner och frilager förstås bland annat delar av gemenskapens tullområde eller lokaler belägna inom detta område vilka är avskilda från resten av det och i vilka icke-gemenskapsvaror inte anses befinna sig inom gemenskapens tullområde i fråga om importtullar och handelspolitiska importåtgärder, under förutsättning att de inte har övergått till fri omsättning, har hänförts till ett annat tullförfarande eller använts eller förbrukats på andra villkor än de som anges i tullagstiftningen.

167 Enligt artikel 91 i förordning nr 2913/92 ska förfarandet för extern transitering medge befordran från en plats till en annan inom gemenskapens tullområde av

”a) icke-gemenskapsvaror utan att dessa varor beläggs med importtullar och andra avgifter eller blir föremål för handelspolitiska åtgärder,

b) gemenskapsvaror som är föremål för en gemenskapsåtgärd som förutsätter export av varorna till tredje land och för vilka tullformaliteterna för denna export har uppfyllts”.

168 Enligt artikel 98 i förordning nr 2913/92 ska tullagerförfarandet möjliggöra lagring i tullager av dels icke-gemenskapsvaror utan att dessa varor beläggs med importtullar eller utsätts för handelspolitiska åtgärder, dels gemenskapsvaror om gemenskapslagstiftning som gäller speciella områden föreskriver att varornas placering i ett tullager ska medföra tillämpning av bestämmelser som i vanliga fall gäller export av sådana varor.

169 Enligt artikel 114 a i samma förordning ska förfarandet för aktiv förädling medge att följande varor används i en eller flera förädlingsprocesser inom gemenskapens tullområde utan att dessa varor underkastas importtullar eller handelspolitiska åtgärder: Icke-gemenskapsvaror som är avsedda för återexport från gemenskapens tullområde som förädlingsprodukter …

170 Enligt artikel 130 i förordning nr 2913/92 ska förfarandet för bearbetning under tullkontroll medge att icke-gemenskapsvaror inom gemenskapens tullområde får genomgå processer som förändrar deras beskaffenhet eller skick utan att de underkastas importtullar eller handelspolitiska åtgärder och ska medge att de varor som uppstår genom dessa processer övergår till fri omsättning mot betalning av de importtullar som är tillämpliga på dem.

171 Enligt artikel 137 i förordning nr 2913/92 ska förfarandet för temporär import medge att icke-gemenskapsvaror används i gemenskapens tullområde fullständigt eller partiellt befriade från importtullar och utan att de blir föremål för handelspolitiska åtgärder, då varorna är avsedda för återexport och inte har genomgått någon förändring förutom vanlig värdeminskning till följd av att de använts.

172 Enligt artikel 145.1 i förordning nr 2913/92 ska förfarandet för passiv förädling medge att gemenskapsvaror temporärt exporteras från gemenskapens tullområde för att

genomgå förädlingsprocesser och att de varor som härrör från dessa processer övergår till fri omsättning med fullständig eller partiell befrielse från importtullar.

173 Det följer av vad som anförts i föregående punkter att de tullbehandlingar och tullförfaranden som det hänvisas till i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 bland annat avser situationen att varor passerar gemenskapens gränser utan att det ska erläggas tull, antingen därför att deras slutliga bestämmelseort inte har fastställts eller därför att varorna är avsedda för en marknad utanför gemenskapen. Dessa varor, som fick status av gemenskapsvaror den 1 maj 2004, ska, i likhet med varor som befann sig under transport inom den utvidgade gemenskapen efter att ha underkastats exportformaliteter, beläggas med den importtull *erga omnes* som gällde den dag varan övergick till fri omsättning i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 1972/2003.

Den första grunden: huruvida principen om fri rörlighet för varor har åsidosatts

— Parternas argument

174 Republiken Polen anser att de avgifter som infördes genom artikel 3.2 i förordning nr 1972/2003 är tullavgifter, vilket bland annat framgår av den omständigheten att de tas ut av tullmyndigheterna i ett tullförfarande med suspension när produkterna korsar gemenskapens gränser. Karaktären av tull bekräftas för det första av den omständigheten att åtgärderna i enlighet med ordalydelsen i artikel 3.1 utgör ett undantag från bestämmelserna i anslutningsakten i vilken det föreskrivs att det inte ska erläggas tull för produkter som övergår i fri omsättning. För det andra bekräftas denna karaktär av motiveringen till en liknande bestämmelse, nämligen artikel 5 i kommissionens förordning (EG) nr 60/2004 av den 14 januari 2004 om övergångsåtgärder inom sockersektorn med anledning av Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakiens anslutning (EUT L 9, s. 8) som kommissionen har redogjort för i skäl 6 i denna förordning och för det tredje bekräftas

denna karaktär av den omständigheten att det i artikel 3.2 i förordning nr 1972/2003 uttryckligt anges att ”produkter[na] … [ska] beläggas med [en] importtull erga omnes”.

175 Republiken Polen har påpekat att tull vid import och andra avgifter med motsvarande verkan, som införts av medlemsstaterna eller av gemenskapsinstitutionerna, enligt artikel 25 EG är förbjudna mellan medlemsstaterna. En sådan tull eller avgift kan inte motiveras med en hänvisning till dess syfte.

176 Domstolen har, enligt Republiken Polen, som följd av detta absoluta förbud slagit fast att den befogenhet som gemenskapsinstitutionerna beviljats på den gemensamma jordbrukspolitikens område, i varje fall från utgången av övergångstiden bör användas på ett sådant sätt att man undviker varje åtgärd som skadar avvecklingen mellan medlemsstaterna av tullar och kvantitativa restriktioner eller avgifter eller åtgärder med motsvarande verkan (domstolens dom av den 20 april 1978 i de förenade målen 80/77 och 81/77, Les Commissionnaires Réunis och Les Fils de Henri Ramel, REG 1978. s. 927, punkt 35). Varje undantag från detta förbud ska vara klart angivet och tolkas restriktivt (domen i det ovannämnda målet Les Commissionnaires Réunis och Les Fils de Henri Ramel, punkt 24). Framför allt ska undantag från principen om varors fria rörlighet som införts genom anslutningsfördragen vara klara och otvetydiga och tolkas strikt (domstolens dom av den 3 december 1998 i mål C-233/97, KappAhl, REG 1998, s. I-8069, punkterna 18 och 21).

177 Republiken Polen anser således att kommissionen inte kan motivera de avgifter som införts med att det är nödvändigt att undgå följderna av att sådana överskottslager som avses i artikel 4 i förordning nr 1972/2003 har byggts upp. Republiken Polen har för övrigt anfört att sistnämnda åtgärd har till syfte att motverka spekulation och har påpekat att det saknas samband mellan tullavgiften och sådana handlingar.

178 Kommissionen har bestridit Republiken Polens invändningar.

— Förstainstansrättens bedömning

179 Republiken Polens ståndpunkt kan inte godtas. I motsats till vad Republiken Polen har anfört strider nämligen inte den avgift som anges i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 mot förbudet mot importtullar och andra avgifter med motsvarande verkan i artikel 25 EG, eftersom den inte är en avgift som införts ensidigt av en medlemsstat utan är en gemenskapsåtgärd som har införts under en övergångsperiod för att undgå vissa problem på den gemensamma jordbrukspolitikens område som följd av att tio nya medlemsstater har anslutit sig till Europeiska unionen (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 25 maj 1978 i mål 136/77, Racke, REG 1978, s. 1245, punkt 7).

180 Det ska vidare erinras om att kommissionen antog förordning nr 1972/2003, och därmed artikel 3 i denna förordning, med stöd av en bestämmelse enligt vilken kommissionen har behörighet att vidta nödvändiga övergångsåtgärder för att underlätta övergången från den ordning som gäller i de nya medlemsstaterna till den gemensamma jordbrukspolitiken, nämligen artikel 41 i anslutningsakten. Dessa övergångsåtgärder kan bland annat utgöras av undantag från bestämmelser som annars skulle ha tillämpats, såsom artikel 25 EG. Förstainstansrättens prövning omfattar således endast frågan om huruvida de åtgärder som inhämtades genom artikel 3 i förordning nr 1972/2003 ingår som en integrerad del av de övergångsåtgärder som kan antas med stöd av artikel 41 i anslutningsakten. Om svaret är ja kan det inte riktas någon principiell kritik mot ordningen med innebörden att denna strider mot bestämmelserna i fördraget och i anslutningsakten beträffande förbudet mot tull (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 20 oktober 1987 i mål 119/86, Spanien mot rådet och kommissionen, REG 1987, s. 4121, punkt 15).

181 Republiken Polen kan följaktligen inte med fog hävda att principen om varors fria rörlighet och i synnerhet artikel 25 EG har åsidosatts, för att ifrågasätta lagenligheten av de avgifter som infördes genom artikel 3 i förordning nr 1972/2003. Republiken Polen kan på sin höjd göra gällande att de undantag i förhållande till fördraget som införts genom artikel 3 överskrider gränserna för den behörighet som kommissionen tilldelas i artikel 41 i anslutningsakten. Republiken Polen har hävdat detta i förbindelse med den andra grunden, som ska behandlas direkt här nedan.

Den andra grunden: huruvida kommissionen saknade behörighet och huruvida artiklarna 22 och 41 i anslutningsakten har åsidosatts

— Parternas argument

182 Republiken Polen har gjort gällande att anslutningsakten är resultatet av förhandlingar mellan de stater som skulle anslutas till Europeiska unionen och Europeiska unionen. Republiken Polen har erinrat om att enligt artikel 22 i anslutningsakten ska ”de bestämmelser som förtecknas i bilaga IV till [anslutningsakten] tillämpas enligt de villkor som anges i den bilagan”. Enligt artikel 3.1 i förordning nr 1972/2003 ska denna bestämmelse gälla ”genom undantag från kapitel 5 i bilaga IV till anslutningsakten”, vilket innebär att kommissionen har tillerkänt sig själv en rätt att ensidigt ändra resultatet av anslutningsförhandlingarna i strid med de förfaranden för att suspendera eller upphäva bestämmelserna i anslutningsakten som föreskrivs i artiklarna 7–9 i anslutningsakten.

183 Republiken Polen anser att artikel 41 första stycket i anslutningsakten endast kan utgöra rättslig grund för nödvändiga övergångsåtgärder som kan underlätta övergången till den gemensamma jordbrukspolitiken på de villkor som anges i anslutningsakten. Syftet med de övergångsåtgärder som anges i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 är emellertid inte att komplettera anslutningsakten utan att dels införa andra lösningar för att förhindra Republiken Polen från att vidta de ändringar som anges i kapitel 5 i bilaga IV till anslutningsakten, dels ändra anslutningsvillkoren till men för Republiken Polen.

184 Kommissionen kan enligt Republiken Polen inte hävda att den endast har förtydligat innehållet i anslutningsakten, eftersom den åtgärd som anges i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 innebär ett undantag från tillämpningen av de suspensiva förfaranden som anges i kapitel 5 i bilaga IV till anslutningsakten.

185 Kommissionen har bestridit Republiken Polens invändningar.

— Förstainstansrättens bedömning

186 Det är förvisso korrekt att kommissionen inte kan ändra anslutningsakten utöver vad som följer av fördraget och anslutningsakten. Kommissionen har emellertid helt riktigt påpekat att kommissionen enligt artikel 41 i anslutningsakten har behörighet att vidta nödvändiga åtgärder för att underlätta övergången från den nuvarande ordningen i de nya medlemsstaterna till den gemensamma jordbrukspolitiken.

187 Såsom framgår av vad som har sagts ovan i denna dom, är ordningen med att ta ut en avgift för överskottslager av produkter i fri omsättning i de nya medlemsstaterna den 1 maj 2004, enligt artikel 4 i förordning nr 1972/2003, som bland annat avser avgiftsbeläggande av överskottslager som ägs av enskilda näringsidkare, en av de övergångsåtgärder som kommissionen kan vidta med stöd av artikel 41 första stycket i anslutningsakten.

188 Följaktligen ska de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa avgiftens ändamålsenliga verkan också omfattas av artikel 41 i anslutningsakten, eftersom de mål avseende gemenskapsmarknaden som eftersträvas med den berörda ordningen, vilka är nödvändiga för att underlätta övergången från den nuvarande ordningen i de nya medlemsstaterna till den gemensamma jordbrukspolitiken, annars inte skulle ha uppnåtts.

189 Det ska därför prövas om det, som kommissionen har gjort gällande i sitt svar angående den första grunden, är nödvändigt, för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 4 i förordning nr 1972/2003, att ta ut den importtull *erga omnes* som föreskrivs i artikel 3 i samma förordning och som var tillämplig vid den tidpunkt när produkter övergick till fri omsättning som var underkastade ett suspensivt förfarande eller som befann sig under transport inom den utvidgade gemenskapen efter att ha varit föremål för exportformaliteter.

190 Kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar åtgärder på området för den gemensamma jordbrukspolitiken (domstolens dom av den 11 juli 1989 i mål 265/97, Schräder HS Kraftfutter, REG 1989, s. 2237, punkt 22, och av den 11 september 2003 i mål C-445/00, Österrike mot rådet, REG 2003, s. I-8549, punkt 81). Det kan således visas att artikel 3 i förordning nr 1972/2003 är rättsstridig endast om det kan fastställas att en åtgärd som föreskrivs i denna bestämmelse är uppenbart onödig för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 4 i samma förordning.

191 Såsom kommissionen har påpekat skulle näringsidkare i de nya medlemsstaterna, om inte åtgärderna i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 fanns, kunna åstadkomma en konstlad minskning av sina överskottslager av de berörda produkterna genom att underkasta dem ett suspensivt förfarande i en eller flera gamla eller nya medlemsstater före den 1 maj 2004. Följden av detta hade blivit att ovannämnda näringsidkare inte skulle behöva erlägga den avgift som anges i artikel 4 i förordning nr 1972/2003 i ursprungslandet, eftersom de inte hade några överskottslager där den 1 maj 2004.

192 Produkter, som omfattas av ett suspensivt förfarande skulle dock fortfarande stå till förfogande i andra medlemsstater och de berörda näringsidkarna skulle kunna sätta produkterna i fri omsättning i den utvidgade gemenskapen efter den 1 maj 2004 utan att behöva erlägga den omtvistade avgiften, vilket skulle innebära att artikel 4 i förordning nr 1972/2003 hade blivit utan verkan.

193 Det kan således slås fast att åtgärder av det slag som anges i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 är nödvändiga för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 4 i samma förordning.

194 Eftersom Republiken Polen genom den första grunden har bestridit kommissionens behörighet att ålägga medlemsstaterna att avgiftsbelägga de produkter som omfattas av ett suspensivt förfarande och som befinner sig på deras territorium den 1 maj 2004 och inte hur avgiften har utformats eller om den är proportionell kan talan inte bifallas såvitt avser denna grund.

Den tredje grunden: huruvida principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet har åsidosatts

— Parternas argument

195 Republiken Polen har gjort gällande att det i artikel 3.2 i förordning nr 1972/2003 föreskrivs att skyldigheten att erlägga importtull *erga omnes* inte ska tillämpas på produkter som exporteras från EU-15 till Polen om importören kan styrka att det inte har ansökts om exportbidrag för produkterna i exportlandet, medan samma undantag inte gäller för produkter som exporteras från Polen till EU-15 med stöd av samma bestämmelse.

196 Republiken Polen har tillfogat att kommissionen inte vidtog motsvarande diskriminerande åtgärder när Europeiska unionen utvidgades år 1995.

197 Republiken Polen anser att denna skillnad i behandling inte kan motiveras med att risken för spekulation framför allt härrör från strömmen av varor från Polen till EU-15, vilket inte har kunnat styrkas. Även om det fanns en faktisk risk för spekulation som härrör från strömmen av varor från Polen skulle denna omständighet inte motivera de vidtagna åtgärderna, eftersom de inte uteslutande gäller för ”överskottslager” utan för samtliga kvantiteter av produkterna. Om risken för spekulation utgjordes av att polska jordbruksprodukter omfattas av suspensiva förfaranden i syfte att spekulera i att produkterna kommer att övergå till fri omsättning i den utvidgade gemenskapen, skulle det ha varit en tillräckligt avskräckande åtgärd att behålla den preferenstull som gällde före anslutningen för de produkter som den 1 maj 2004 omfattades av suspensiva tullförfaranden.

198 Kommissionen har bestridit Republiken Polens invändningar.

— Förstainstansrättens bedömning

199 Som har anförts ovan i punkterna 128–130 i denna dom innebär det principiella förbudet mot diskriminering av gemenskapens jordbruksproducenter enligt artikel 34.2 andra stycket EG att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling, men detta påverkar inte den omständigheten att situationen på jordbruksområdet var radikalt olika i de nya medlemsstaterna jämfört med de gamla medlemsstaterna den 1 maj 2004.

200 Detta innebär att den omständigheten att det tillämpas andra bestämmelser för näringsidkare i de nya medlemsstaterna än de som tillämpas för näringsidkare i de gamla medlemsstaterna inte i sig innebär att det föreligger diskriminering.

201 Kommissionen har korrekt påpekat att medan bestämmelserna i artikel 3.2 i förordning nr 1972/2003, vad beträffar produkter som härrör från de nya medlemsstaterna, i denna situation har till syfte att förhindra att näringsidkarna genom att tillämpa ett suspensivt förfarande kan genomföra en konstlad minskning av de lager som byggts upp före den 1 maj 2004 i syfte att försätta dem i fri omsättning efter denna tidpunkt som produkter för vilka det inte ska erläggas importtull, har bestämmelserna uppenbart ett annat syfte beträffande produkter som härrör från gemenskapen och som omfattas av ett suspensivt förfarande eller befinner sig under transport i den utvidgade gemenskapen efter att ha underkastats exportformaliteter.

202 Eftersom den omtvistade avgiften i artikel 4 i förordning nr 1972/2003 inte ska erläggas för sistnämnda produkter kan syftet med bestämmelserna i artikel 3.2 i förordningen nämligen inte vara att säkerställa den berörda avgiftens ändamålsenliga verkan vad beträffar dessa produkter.

203 Syftet med bestämmelserna i artikel 3.2 i förordningen är tvärtom bland annat att undvika att jordbruksprodukter som exporteras från gemenskapen före den 1 maj 2004 och för vilka det har betalats ut exportbidrag därefter omfattas av ett suspensivt förfarande eller transporteras efter genomförda exportformaliteter i den utvidgade gemenskapen och är i fri omsättning i Europeiska unionen utan att det har erlagts avgifter, eftersom det då omotiverat kunde betalas ut exportbidrag igen för dessa produkter. Detta syfte framgår av skäl 4 i förordning nr 1972/2003, vilket har följande lydelse:

”Det är nödvändigt att förhindra att det för produkter för vilka exportbidrag betalades ut före den 1 maj 2004 kan beviljas ett andra bidrag när de exporteras till tredjeland efter den 30 april 2004.”

204 Det är endast av denna anledning som det föreskrivs ett undantag i artikel 3.2 andra stycket i förordning nr 1972/2003 om näringsidkaren kan visa att det inte tidigare har betalats ut exportbidrag för produkterna.

205 Eftersom de två målsättningarna med bestämmelserna i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 nödvändigtvis måste uppnås genom olika ordningar för produkter, som omfattas av ett suspensivt förfarande, och härrör från de nya medlemsstaterna respektive produkter som härrör från EU-15 kan det inte anses utgöra diskriminering att tillämpa olika ordningar för dessa två produktkategorier.

206 Vad slutligen beträffar Republiken Polens invändning om att kommissionen inte vidtog motsvarande åtgärder när Europeiska unionen utvidgades år 1995 är det tillräckligt att påpeka, såsom har gjorts i punkt 132 ovan, att de övergångsåtgärder som vidtas på jordbruksområdet efter varje utvidgning av gemenskapen ska anpassas till de konkreta riskerna för störningar på jordbruksmarknaderna som kan följa av utvidgningen. Institutionerna har därför ingen skyldighet att vidta motsvarande övergångsåtgärder vid två på varandra följande utvidgningar.

207 Talan kan således inte bifallas såvitt avser denna grund.

Den fjärde grunden: huruvida motiveringen var bristfällig eller otillräcklig

— Parternas argument

208 Republiken Polen har gjort gällande att de diskriminerande åtgärderna i artikel 3.2 i förordning nr 1972/2003 utgör kärnan i artikel 3 i samma förordning utan att det har getts någon som helst motivering i fråga om dessa.

209 Republiken Polen har särskilt vänt sig mot att motiveringen för den åtgärd som införts med stöd av artikel 4 i förordning nr 1972/2003, kan gälla analogt i fråga om åtgärder som införts med stöd av artikel 3 i förordningen, eftersom det är olika övergångsåtgärder som genomförs i dessa bestämmelser.

210 Republiken Polen anser att motiveringen för de åtgärder som infördes genom artikel 3 i förordning nr 1972/2003 som ett minimum ska innehålla en redogörelse för de omständigheter som utgör motiveringen till varför särskilda bestämmelser ska införas med avseende på suspensiva förfaranden för vissa produkter, en redogörelse för på vilket sätt den vidtagna åtgärden bidrar till att nå de mål som anges i artikel 41 i anslutningsakten och skälen till varför det ska göras skillnad mellan medborgare i EU-15 och medborgare i de nya medlemsstaterna.

211 Republiken Polen har även gjort gällande att den övergångsåtgärd som infördes genom förordning nr 3108/94 vid utvidgningen av Europeiska unionen år 1995 hade en mer utförlig motivering, i skäl 2 i förordningen, än vad som var fallet beträffande de åtgärder som infördes genom artikel 3 i förordning nr 1972/2003. Den åtgärden var dessutom

mindre restriktiv än åtgärden i artikel 3 i förordning nr 1972/2003, vilket ger ytterligare stöd för uppfattningen att sistnämnda åtgärd borde ha motiverats utförligare, eftersom det åligger institutionerna att utförligt redogöra för hur de har resonerat när en åtgärd är betydligt mer långtgående än vad som gällde enligt tidigare åtgärder (se domstolens dom av den 26 november 1975 i mål 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique m.fl. mot kommissionen, REG 1975, s. 1491, punkt 31, och av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkt 15).

212 Det angavs slutligen en liknande övergångsåtgärd i artikel 5 i förordning nr 60/2004, vilken motiverades särskilt i skäl 6 i denna förordning.

213 Kommissionen har bestridit Republiken Polens invändningar.

— Förstainstansrättens bedömning

214 Enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och den behöriga domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt (se domstolens dom av den 24 november 2005 i de förenade målen C-138/03, C-324/03 och C-431/03, Italien mot kommissionen, REG 2005, s. I-10043, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

215 Detta krav ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av

ett beslut uppfyller kraven i artikel 253 EG inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se domen i det i punkt 214 ovan nämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

216 Motiveringen av en förordning kan begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av förordningen och de allmänna mål som ska uppnås med den (domstolens dom av den 3 juli 1985 i mål 3/83, Abrias m.fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 1995, punkt 30, och av den 10 mars 2005 i mål C-342/03, Spanien mot rådet, REG 2005, s. I-1975, punkt 55).

217 Om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av en rättsakt med allmän giltighet, är det onödigt att kräva en särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts (se domstolens dom av den 7 september 2006 i mål C-310/04, Spanien mot rådet, REG 2006, s. I-7285, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

218 Det är mot bakgrund av dessa skäl som det ska prövas huruvida förordning nr 1982/2003 är tillräckligt motiverad vad avser den omständigheten att produkter som härrör från de nya medlemsstaterna underkastas åtgärderna i artikel 3 i förordningen.

219 Motiveringen för förordning nr 1972/2003 återfinns huvudsakligen i skälen 1–6 i förordningen.

220 I skäl 1 i förordning nr 1972/203 anges att övergångsåtgärder bör antas för att undvika risken för en snedvridning av handeln som inverkar menligt på den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, med anledning av anslutningen.

221 Skälen 2–4 avser exportbidrag.

222 I skäl 3 anges att vid snedvridningar av handeln som riskerar att störa marknadsordningarna rör det sig ofta om produkter som förflyttas, utan naturlig anledning, på grund av utvidgningen och som inte utgör en del av den berörda statens normala lager. Det tillfogas att överskottslager också kan vara en följd av inhemsk produktion och att det därför ska tas ut en avgift för dessa överskottslager i avskräckande syfte.

223 Slutligen anges i skälen 5 och 6 endast att åtgärderna i förordning nr 1972/2003 är nödvändiga och lämpliga, förenliga med yttranden från alla berörda förvaltningskommittéer och att de bör tillämpas på ett enhetligt sätt.

224 Härav framgår att det inte i något av ovannämnda skäl uttryckligt anges vilka specifika skäl som föranledde kommissionen att vidta åtgärderna i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 med avseende på produkter från de nya medlemsstaterna.

225 Republiken Polen har i detta sammanhang gjort gällande att kommissionen uttryckligen har motiverat andra åtgärder som liknar åtgärderna i artikel 3 i förordning nr 1972/2003.

226 Republiken Polen har inledningsvis åberopat skäl 2 i förordning nr 3108/94, som enligt Republiken Polen avser artikel 4.3 andra strecksatsen i denna förordning. I denna bestämmelse, som liknar artikel 3 i förordning nr 1972/2003 anges att tredjelandsvaror som har hänförts till ett tullagerförfarande, aktiv förädling eller tillfällig import den 1 januari 1995 underkastas en ytterligare beskattning, i förekommande fall, utöver den nya medlemsstatens beskattning den 1 januari 1995 om produkter övergår till fri omsättning från och med den dagen. I motsättning till vad Republiken Polen har anfört

finns det emellertid inte någon preciserad motivering till denna bestämmelse i skäl 2 i förordning nr 3108/94. I detta skäl anges nämligen endast att det bör tillämpas en förenklad ordning som bygger på principen att transaktioner inom gemenskapen som påbörjas före den 1 januari 1995 fortsatt bör vara underställda de bestämmelser som gällde före denna dag.

227 Republiken Polen har vidare åberopat skäl 6 i förordning nr 60/2004. I detta skäl ges enligt Republiken Polen en specifik motivering till artikel 5 i samma förordning, i vilken det införs en bestämmelse med avseende på sockersektorn som motsvarar artikel 3 i förordning nr 1972/2003. I skäl 6 i förordning nr 60/2004 anges således att enligt kapitel 5 i bilaga IV till anslutningsakten ska varor som omfattas av vissa typer av suspensiva förfaranden vid tidpunkten för anslutningen vara befriade från tull när de övergår till fri omsättning, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Det anges vidare att det i sockersektorn emellertid finns stor risk för att detta kommer att utnyttjas för spekulationsaffärer och att marknadsaktörer skulle kunna kringgå skyldigheten enligt denna förordning att på egen bekostnad eliminera de överskottskvantiteter av socker och isoglukos från marknaden vilka har konstaterats av myndigheterna i den nya medlemsstaten eller att betala avgifter i de fall de inte kan förete bevis på att de aktuella kvantiteterna eliminerats. Det anges slutligen i skälet att produkter som innebär en sådan risk därför bör beläggas med importtull vid tidpunkten för övergång till fri omsättning.

228 Den omständigheten att det finns en uttrycklig motivering för en åtgärd som ligger senare i tiden och som påminner om åtgärden i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 saknar emellertid betydelse för frågan om huruvida den omständigheten att en sådan preciserad motivering saknas i sistnämnda förordning nödvändigtvis innebär att åtgärderna i artikel 3 i förordningen är otillräckligt motiverade.

229 För att besvara denna fråga ska åtgärderna ses i sitt sammanhang. Såsom framgår av skäl 3 i förordning nr 1972/2003 är ett av de huvudsakliga syftena med förordning nr 1972/2003 att förebygga risken för snedvridningar av handeln som riskerar att störa marknadsordningarna på grund av att det byggts upp överskottslager.

230 Detta syfte har i enlighet med systematiken i förordning nr 1972/2003 genomförts genom att införandet av den avgift som anges i artikel 4 i förordningen på överskottslager i de nya medlemsstaterna. I skäl 3 i förordningen anges uttryckligen att denna avgift är lämplig för att säkerställa att syftet uppnås.

231 Artikel 3 i förordning nr 1972/2003 har endast till syfte att komplettera bestämmelserna om avgifter för överskottslager som infördes genom artikel 4 i förordningen och närmare bestämt att säkerställa denna bestämmelses ändamålsenliga verkan för de produkter från de nya medlemsstaterna som omfattas av ett suspensivt förfarande.

232 Det är nämligen uppenbart att åtgärderna i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 är nödvändiga för att komplettera avgiftssystemet för de berörda produkterna från de nya medlemsstaterna, eftersom det är uppenbart, såsom påpekats i punkterna 191–193 ovan, att om dessa åtgärder inte vidtagits skulle samtliga näringsidkare som innehar de produkter som påförs den avgift som införts genom artikel 4 i förordningen kunna kringgå skyldigheten att erlägga avgiften genom att hänföra de berörda produkterna till ett av de tullförfaranden i en annan medlemsstat som anges i artikel 3 i samma förordning.

233 Härav följer att åtgärderna i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 endast utgör en teknisk lösning av kommissionen för de berörda produkterna från de nya medlemsstaterna, vars syfte är att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 4 i förordningen. Sistnämnda bestämmelse är tillika kommissionens viktigaste val av teknisk lösning för att säkerställa målet att det inte byggs upp överskottslager i de nya medlemsstaterna.

234 Det kan därför slås fast att kommissionen mot bakgrund av den rättspraxis som angavs i punkterna 216 och 217 ovan inte var förpliktad att ange en mer specifik motivering till varför åtgärderna i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 var nödvändiga, eftersom motiveringen för nämnda förordning uttryckligt har angett dess syften, nämligen att

förebygga att det byggs upp överskottslager och att inrätta ett system för att kunna ta ut en avgift på dessa lager (skäl 3) samt den totalsituation som har medfört att förordningen antogs (skälen 1–3 i förening). Motiveringen ska således anses tillräcklig.

235 Denna slutsats stärks när man betraktar det sammanhang i vilket förordning nr 1972/2003 antogs. Republiken Polen har nämligen inte bestridit att nämnda stat deltog i det förfarande som ledde fram till att förordningen antogs, såtillvida som Republiken Polen deltog som observatör vid flera möten i det utskott som diskuterade antagandet av förordningen. Republiken Polen hade för övrigt en ingående skriftväxling med kommissionen i frågan. Det framgår slutligen av handlingarna i målet att kommissionen låtit förstå att den var beredd att diskutera olika frågor i den berörda förordningen och att överväga eventuella ändringar innan förordningen antogs.

236 Det ska även påpekas att det framgår av handlingarna i målet att kommissionen och Republiken Polen särskilt har diskuterat frågan om huruvida det föll inom kommissionens behörighet enligt artikel 41 i anslutningsakten att vidta åtgärderna i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 samt bakgrunden till varför åtgärderna skulle vidtas.

237 Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan talan således inte vinna bifall såvitt avser förevarande grund.

Den femte grunden: huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts

— Parternas argument

238 Republiken Polen har hävdat att de åtgärder som anges i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 har vidtagits i strid mot principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom det ska erläggas importtull för vissa produkter som är högre än de tullar som följde av den preferenstullordning som gällde omedelbart före Republiken Polens anslutning till Europeiska unionen.

239 Republiken Polen hade, liksom polska näringsidkare, en berättigad förväntan på att förfarandet för varor som tillfälligt lagrades eller hade hänförts till ett tullförfarande eller som befann sig under transport inom den utvidgade gemenskapen efter den 1 maj 2004 skulle genomföras i enlighet med principerna i kapitel 5 i bilaga IV till anslutningsakten och att den tull som var gällande den 30 april 2004 inte skulle höjas på anslutningsdagen, inte ens som en övergångsåtgärd.

240 Republiken Polen anser att även om principen om skydd för berättigade förväntningar inte utesluter ändringar och anpassningar på grund av ändrade förhållanden går de berörda åtgärderna emellertid utöver vad som kan förstås med en anpassning och de utgör i praktiken nya bestämmelser för en situation som tidigare reglerades av anslutningsakten.

241 Republiken Polen anser att kommissionen i sitt svaromål har medgett att även välinformerade näringsidkare inte kunde förutse att den omtvistade rättsakten skulle antas och har påpekat att kommissionen har nöjt sig med att påstå att näringsidkarna kunde ha anpassat sin affärsverksamhet till kraven i denna rättsakt. Förordning nr 1972/2003 offentliggjordes emellertid inte på polska före anslutningen. För att anpassa sig till den omtvistade åtgärden kunde näringsidkarna välja mellan att skära

ned på sin affärsverksamhet, vilket skulle vara till men för deras normala affärsverksamhet, och att betala importtull *erga omnes*.

242 Kommissionens argument avseende syftet med att införa importtullar till ett belopp som motsvarar beloppet *erga omnes* saknar dessutom stöd, eftersom avgifterna helt saknar samband med syftet att förhindra spekulation.

243 Slutligen är varje hänvisning till domen i det ovan i punkt 89 nämnda målet Weidacher för att rättfärdiga den omtvistade åtgärden helt grundlös, eftersom den domen inte rörde en bestämmelse som liknade artikel 3 i förordning nr 1972/2003.

244 Kommissionen har bestridit Republiken Polens invändningar.

— Förstainstansrättens bedömning

245 Det ska erinras om att enligt domstolens rättspraxis kan principen om skydd för berättigade förväntningar göras gällande i förhållande till gemenskapsrättsliga bestämmelser endast i den utsträckning som gemenskapen själv tidigare har skapat en situation som kan ge upphov till en berättigad förväntning (se domen i det i punkt 89 ovan nämnda målet Weidacher, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

246 Det ska påpekas att gemenskapen inte själv har skapat en situation som kunde ge upphov till en berättigad förväntning hos Republiken Polen eller hos polska näringsidkare.

247 Gemenskapen har för det första varken genom sina handlingar eller sin passivitet kunnat ge kretsen av berörda intryck av att det inte skulle vidtas några övergångsåtgärder i samband med anslutningen den 1 maj 2004 i syfte att bland annat säkerställa den ändamålsenliga verkan hos åtgärder som syftade till att undgå störningar på den gemensamma marknaden till följd av att det byggts upp överskottslager.

248 Det ska även påpekas att varje normalt omsorgsfull ekonomisk operatör, som låtit sina produkter bli föremål för ett av de förfaranden som avses i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 före den 1 maj 2004, sedan offentliggörandet av anslutningsakten i *Europeiska unionens officiella tidning* borde ha haft kännedom om att kommissionen enligt artikel 41 första stycket i nämnda akt var behörig att just vidta övergångsåtgärder för att anpassa den ordning som gällde i de nya medlemsstaterna till den som skulle gälla för den gemensamma organisationen av marknaden, samt att sådana åtgärder i förekommande fall kunde ha återverkningar på de överskjutande lager som hade byggts upp redan vid tidpunkten för offentliggörandet av förordning nr 735/2004 samt på de produkter som omfattades av ett suspensivt förfarande (se, för ett liknande resonemang, domen i det i punkt 89 ovan nämnda målet Weidacher, punkt 33). Kommissionen informerade för övrigt Republiken Polen om de planerade åtgärderna i det utskott som diskuterade antagandet av förordning nr 1972/2003. Republiken Polen kan således inte hävda att denna medlemsstats berättigade förväntningar har åsidosatts.

249 Talan kan således inte bifallas såvitt avser grunden att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.

Talans fjärde del: yrkande om att förordning nr 735/2004 ska ogiltigförklaras, såtillvida som sju ytterligare produkter helt underkastas de omtvistade åtgärderna

Parternas argument

250 Republiken Polen har påpekat att de omtvistade åtgärderna, trots kraven i artikel 41 i anslutningsakten, inte underlättar Republiken Polens övergång till den ordning som följer av den gemensamma jordbrukspolitiken på de villkor som fastställs i nämnda akt. Åtgärdernas syfte är endast att skydda EU-15 mot konkurrens från de nya medlemsstaterna avseende jordbruksprodukter, eftersom dessa medlemsstater har en stor jordbrukskapacitet.

251 Republiken Polen har för det första hävdat att artikel 3 i förordning nr 1972/2003 medför att jordbruksprodukter som importeras till EU-15 från Polen påförs gemenskapstull *erga omnes* medan det inte ska erläggas någon tull vid import i motsatt riktning. Republiken Polen har för det andra påpekat att de åtgärder som föreskrivs i artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003 medför att polska innehavare av överskottslager ska betala en avgift, som är betydligt högre än den vinst som skulle kunna uppnås genom spekulation. Republiken Polen har för det tredje påpekat att denna stat, på grund av de åtgärder som förtecknas i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003, är skyldig att ta ut en avgift av innehavare av överskottslager av produkter för vilka det inte föreligger någon risk för spekulation och för vilka det inte har kunnat konstaterats några överskottslager på nationell nivå. Republiken Polen anser under dessa omständigheter att den enda möjliga slutsatsen är att det egentliga syftet med de omtvistade åtgärderna är att skydda EU-15 från laglig konkurrens från näringsidkare i de nya medlemsstaterna, vilket innebär att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk.

252 Kommissionen anser att talan inte kan bifallas på förevarande grund.

Förstainstansrättens bedömning

253 Republiken Polen har genom denna grund endast upprepat de påståenden som framställts i tidigare delar av ansökan och som redan har behandlats i denna dom.

254 Detta utgör följaktligen inte en självständig grund. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser denna grund, och det av samma skäl som talan inte kunde vinna bifall såvitt avser de grunder som den endast utgör en upprepning av.

255 Talan ska mot denna bakgrund ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

256 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Polen har tappat målet och ska därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med kommissionens yrkande.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Republiken Polen ska bära sin rättegångskostnad samt ersätta kommissionens rättegångskostnad.

Tiili Dehousse Wiszniewska-Białecka

Jürimäe Soldevila Fragoso

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juni 2009.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten . . . . . II - 1555

Förfarande . . . . . II - 1560

Upptagande till sakprövning . . . . . II - 1562

Parternas argument . . . . . II - 1562

Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1566

Prövning i sak . . . . . II - 1575

Talans andra del: yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 735/2004, eftersom ytterligare sju produkter, i Republiken Polens fall, i denna förordning underkastas de åtgärder som anges i artikel 4.3 i förordning nr 1972/2003 . . . . . II - 1577

Den första grunden: huruvida artikel 41 i anslutningsakten och proportionalitetsprincipen har åsidosatts . . . . . II - 1579

— Parternas argument . . . . . II - 1579

— Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1581

Den andra grunden: huruvida principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet har åsidosatts . . . . . II - 1589

— Parternas argument . . . . . II - 1589

— Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1591

Talans tredje del: yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 735/2004 såtillvida som sju produkter förs upp i förteckningen över produkter i artikel 4.5 åttonde strecksatsen i förordning nr 1972/2003 . . . . . II - 1593

Parternas argument . . . . . II - 1593

Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1595

Talans första del: yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 735/2004 såtillvida som ytterligare sju produkter genom denna förordning underkastas de åtgärder som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 1972/2003 . . . . . II - 1599

Den första grunden: huruvida principen om fri rörlighet för varor har åsidosatts . . . . II - 1603

— Parternas argument . . . . . II - 1603

— Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1605

Den andra grunden: huruvida kommissionen saknade behörighet och huruvida artiklarna 22 och 41 i anslutningsakten har åsidosatts . . . . . II - 1606

— Parternas argument . . . . . II - 1606

— Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1607

Den tredje grunden: huruvida principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet har åsidosatts . . . . . II - 1609

— Parternas argument . . . . . II - 1609

— Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1610

Den fjärde grunden: huruvida motiveringen var bristfällig eller otillräcklig . . . . . II - 1612

— Parternas argument . . . . . II - 1612

— Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1613

Den femte grunden: huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts . . . . . II - 1619

— Parternas argument . . . . . II - 1619

— Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1620

Talans fjärde del: yrkande om att förordning nr 735/2004 ska ogiltigförklaras, såtillvida som sju ytterligare produkter helt underkastas de omtvistade åtgärderna . . . . . II - 1622

Parternas argument . . . . . II - 1622

Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 1623

Rättegångskostnader . . . . . II - 1623