Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. juni 2012 *

»Appel — fælles markedsordning — overgangsforanstaltninger som følge af nye medlemsstaters tiltrædelse — forordning (EF) nr. 1972/2003 om foranstaltninger for samhandelen med landbrugsprodukter — annullationssøgsmål — frist — begyndelsestidspunkt — for sent anlagt søgsmål — afvisning — ændring af en bestemmelse i forordningen — fristen begynder at løbe på ny — delvis antagelse til realitetsbehandling — anbringender — tilsidesættelse af de grundlæggende principper i et retsfællesskab og af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse — tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser og princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet — tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — tilsidesættelse af princippet om retsreglernes trinfølge — tilsidesættelse af artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 — fejlagtig fortolkning af artikel 3 i forordning (EF) nr. 1972/2003 — tilsidesættelse af begrundelsespligten«

I sag C-335/09 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Domstolen, iværksat den 24. august 2009,

Republikken Polen, først ved M. Dowgielewicz, derefter ved M. Szpunar, som befuldmægtigede,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe, A. Stobiecka-Kuik, A. Szmytkowska og T. van Rijn, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, M. Safjan samt dommerne G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, C. Toader og J.-J. Kasel (refererende dommer)

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: polsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. marts 2012,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Republikken Polen nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 10. juni 2009, Polen mod Kommissionen (sag T-257/04, Sml. II, s. 1545, herefter »den appellerede dom«), hvorved appellanten ikke fik medhold i sin påstand om annullation af artikel 3 og artikel 4, stk. 3 og 5, ottende led, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1972/2003 af 10. november 2003 om overgangsforanstaltninger for samhandelen med landbrugsprodukter som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse (EUT L 293, s. 3), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 735/2004 af 20. april 2004 (EUT L 114, s. 13).

Retsforskrifter

Tiltrædelsestraktaten og tiltrædelsesakten af 2003

2 Følgende er fastsat i artikel 2, stk. 3, i traktaten mellem Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (medlemmer af Den Europæiske Union) og Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik om Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 17, herefter »tiltrædelsestraktaten«), undertegnet i Athen den 16. april 2003 og ratificeret af Republikken Polen den 23. juli 2003:

»Uanset stk. 2 kan Unionens institutioner inden tiltrædelsen vedtage de foranstaltninger, der er omhandlet i [artikel 41 i akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten af 2003«), knyttet som bilag til tiltrædelsestraktaten]. Disse foranstaltninger træder i kraft med forbehold af [tiltrædelsestraktatens] ikrafttræden og da på datoen herfor.«

3 Artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 bestemmer:

»Hvis der er behov for overgangsforanstaltninger for at lette overgangen fra den nuværende ordning i den nye medlemsstat til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører på de vilkår, der findes i [tiltrædelsesakten af 2003], bør Kommissionen vedtage sådanne foranstaltninger efter proceduren i artikel 42, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 [af 19. juli 2001] om den fælles markedsordning for sukker [(EFT L 178, s. 1)], eller eventuelt i de tilsvarende artikler i andre forordninger om de fælles markedsordninger for landbrug eller den relevante udvalgsprocedure som fastsat i gældende lovgivning. De i denne artikel omhandlede overgangsforanstaltninger kan træffes i en periode på tre år efter tiltrædelsesdatoen, og de må ikke anvendes ud over denne periode. Rådet kan, med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet, forlænge denne periode.

[...]«

4 Kapitel 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten, som vedrører den liste, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 22, bestemmer under overskriften »Landbrug« følgende i stk. 1 og 2:

»1. De offentlige lagre, der på tiltrædelsesdatoen findes i de nye medlemsstater som følge af deres markedsstøttepolitik, overtages af Fællesskabet til den værdi, der følger af anvendelsen af artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 1833/78 [af 2. august 1978] om almindelige regler for finansiering af interventioner gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen [(EFT L 216, s. 1)]. Lagrene overtages kun, hvis der i Fællesskabet findes offentlig intervention i forbindelse med det berørte produkt, og hvis disse lagre opfylder de relevante EU-interventionskrav.

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

5 Kapitel 5 i samme bilag med overskriften »Toldunionen« bestemmer følgende:

»[…]

[Rådets] forordning (EØF) nr. 2913/92 [af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1)] og [Kommissionens] forordning (EØF) nr. 2454/93 [af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2913/92 (EFT L 253, s. 1)] anvendes i de nye medlemsstater med forbehold af følgende særlige bestemmelser:

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

[…]«

Forordning nr. 1972/2003

6 Den 10. november 2003 vedtog Kommissionen forordning nr. 1972/2003, som bl.a. i det væsentlige og for så vidt angår den foreliggende tvist indfører et system med afgifter for visse landbrugsprodukter ved en midlertidig undtagelse fra fællesskabsregler, der ellers ville være gældende.

7 Forordningens artikel 3 har således følgende ordlyd:

»Suspensionsordning

1. Denne artikel anvendes uanset bilag IV, kapitel 5, til tiltrædelsesakten [af 2003] og uanset artikel 20 og 214 i […] forordning (EØF) nr. 2913/92 […]

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

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

[...]«

8 Artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 bestemmer:

»Afgifter for varer i fri omsætning

1. Uanset bilag IV, kapitel 4, til tiltrædelsesakten [af 2003] opkræver de nye medlemsstater afgifter af indehavere af overskudslagre pr. 1. maj 2004 af produkter i fri omsætning, såfremt der ikke anvendes strengere bestemmelser på nationalt plan.

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

a) de gennemsnitlige lagre i årene før tiltrædelsen

b) handelsmønstret i årene før tiltrædelsen

c) de omstændigheder, hvorunder lagrene blev opbygget.

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

[...]

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

[...]

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

[...]

— for Polen:

0201 30 00, 0202 30 90, 0203 11 10, 0203 21 10, 0204 30 00, 0204 43 10, 0206 29 91, 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, 1517, 1702 30 [(undtagen 1702 30 10)], 1702 40 [(undtagen 1702 40 10)], 1702 90 [(begrænset til 1702 90 10, 1702 90 50, 1702 90 75, 1702 90 79)], 2003 10 20, 2003 10 30, 2008 20

[...]

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

9 Artikel 10 i forordning nr. 1972/2003 har følgende ordlyd:

»Denne forordning træder i kraft med forbehold af og på datoen for ikrafttræden af [tiltrædelsestraktaten].

Den anvendes til den 30. april 2007.«

10 Forordning nr. 735/2004 optog bl.a. for så vidt angår Republikken Polen syv produkter, der er omfattet af KN-koderne 0202 30 10, 0202 30 50, 0207 14 10, 0207 14 70, 1602 32 11, 2008 30 55 og 2008 30 75, på listen i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003. Forordning nr. 735/2004 ændrede udelukkende denne liste og ikke ordlyden af de øvrige bestemmelser i forordning nr. 1972/2003, der er anfægtet i forbindelse med den foreliggende sag.

Sagen ved Retten og den appellerede dom

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2004 har Republikken Polen i henhold til artikel 230 EF anlagt sag med påstand om annullation af artikel 3 og artikel 4, stk. 3 og 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003, som ændret ved forordning nr. 735/2004.

12 Til støtte for sin påstand, som var opdelt i fire dele, gjorde Republikken Polen ti anbringender gældende vedrørende tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser, tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, Kommissionens manglende kompetence, tilsidesættelse af artikel 22 og 41 i tiltrædelsesakten af 2003, manglende eller utilstrækkelig begrundelse og magtfordrejning.

13 Kommissionen har i svarskriftet gjort gældende, at sagen er anlagt for sent.

14 I den appellerede dom afviste Retten, som traf afgørelse i udvidet afdeling, den del af sagen, som vedrørte forordning nr. 1792/2003.

15 Efter at have bemærket, at søgsmålsfristen på to måneder i artikel 230, stk. 5, EF skal beregnes fra tidspunktet for offentliggørelsen af forordning nr. 1972/2003 i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 11. november 2003, fastslog Retten, idet den tog hensyn til de forskellige procedurefrister, at den samlede frist for indgivelse af søgsmål til prøvelse af forordning nr. 1972/2003 var udløbet den 4. februar 2004 ved midnat.

16 Da Republikken Polen først har anlagt søgsmålet den 28. juni 2004, fastslog Retten, at søgsmålet var anlagt for sent hvad angår den del af søgsmålet, der vedrører en påstand om annullation af forordning nr. 1972/2003.

17 Hvad derimod angår den del af Republikken Polens søgsmål, som vedrører forordning nr. 735/2004, er dette blevet antaget til realitetsbehandling af Retten, for så vidt som det kan fortolkes som omhandlende en påstand om annullation af forordning nr. 735/2004, i det omfang denne forordning med hensyn til den pågældende medlemsstat undergiver yderligere syv produkter de samme foranstaltninger som de foranstaltninger, der oprindeligt blev indført ved forordning nr. 1972/2003 for andre produkter.

18 Hvad angår realiteten, forkastede Retten samtlige de fremførte anbringender.

19 Kommissionen blev følgelig frifundet i det hele.

Parternes påstande

20 Republikken Polen har med sit søgsmål for Domstolen nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom og annullation af artikel 3 og artikel 4, stk. 3 og 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003, som ændret ved forordning nr. 735/2004.

21 Europa-Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Republikken Polen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appellen

Indledende bemærkninger

22 Idet den besvarer hvert af de anbringender, som Republikken Polen har fremført til støtte for appellen, har Kommissionen indledningsvis gjort gældende, at visse af disse anbringender ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som de er baseret på de samme argumenter som rejst i stævningen ved Retten, og idet de ikke klart anfører, hvorledes Rettens dom er fejlagtig.

23 Det skal bemærkes, at det følger af artikel 256 TEUF og artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, at en appel er begrænset til retsspørgsmål og skal være begrundet i anbringender om, at Retten savner kompetence, at der er begået rettergangsfejl for Retten, som krænker appellantens interesser, eller at Retten har overtrådt EU-retten (jf. i denne retning dom af 1.6.1994, sag C-136/92 P, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl., Sml. I, s. 1981, præmis 47).

24 Det er således alene Retten, der er kompetent til at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den har behandlet, og til at tage stilling til beviserne. Vurderingen af de faktiske omstændigheder udgør derfor ikke et retsspørgsmål, der som sådan er undergivet Domstolens prøvelsesret, medmindre de er gengivet urigtigt (jf. i denne retning bl.a. dom af 2.10.2001, sag C-449/99 P, EIB mod Hautem, Sml. I, s. 6733, præmis 44, og af 21.9.2006, sag C-105/04 P, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied mod Kommissionen, Sml. I, s. 8725, præmis 69 og 70).

25 Desuden fremgår det af artikel 256 TEUF, af artikel 58, stk. 1, i statutten for Domstolen og af artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. bl.a. dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 34, af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, præmis 15, og af 12.9.2006, sag C-131/09 P, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7795, præmis 49).

26 De krav til begrundelsen for appellen, som fremgår af de nævnte bestemmelser, kan således ikke anses for opfyldt, når appelskriftet blot gentager eller nøjagtigt gengiver de anbringender og argumenter, der er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund (jf. bl.a. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 16). En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence (jf. bl.a. dommen i sagen Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, præmis 50).

27 Imidlertid kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet, diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten (jf. dom af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, præmis 43). Hvis en appellant nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (jf. bl.a. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 17).

28 Appellen i det foreliggende tilfælde tilsigter imidlertid i det væsentlige at rejse tvivl ved Rettens holdning til flere retsspørgsmål, der er forelagt for den i første instans, for så vidt angår på den ene side formaliteten med hensyn til Republikken Polens søgsmål, henset særligt til retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, og på den anden side lovligheden af visse overgangsforanstaltninger på landbrugsområdet, særligt henset til artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 og forskellige almindelige EU-retlige principper. For så vidt som appellen indeholder præcise angivelser vedrørende de punkter i den appellerede dom, som kritiseres, og de anbringender og argumenter, som disse støttes på, kan appellen ikke afvises i det hele.

29 Det er i lyset af ovenstående kriterier, at det skal undersøges, om de særlige argumenter, der er rejst til støtte for de forskellige anbringender i appellen, kan antages til realitetsbehandling.

Formaliteten med hensyn til sagen i første instans, for så vidt som den tilsigtede annullation af forordning nr. 1972/2003

30 Republikken Polen har påberåbt sig fem anbringender til støtte for sin påstand om ophævelse af den appellerede dom, for så vidt som den afviste påstanden om annullation af forordning nr. 1972/2003 med den begrundelse, at sagen var anlagt for sent. Disse anbringender vedrører for det første ufuldstændig

offentliggørelse af forordning nr. 1972/2003, for det andet en fejlagtig fortolkning af artikel 230, stk. 4, EF, for det tredje en tilsidesættelse af de grundlæggende principper i et retsfællesskab og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, for det fjerde en tilsidesættelse af solidaritetsprincippet og princippet om god tro samt af procedurereglerne og for det femte manglende begrundelse.

31 Det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af de grundlæggende principper i et retsfællesskab og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse skal undersøges først.

Det tredje anbringende

– Parternes argumenter

32 Republikken Polen har gjort gældende, at Retten ved delvist at afvise annullationssøgsmålet har frataget de nye medlemsstater deres ret til at underlægge bestemmelserne i forordning nr. 1972/2003 domstolskontrol i henhold til artikel 230, stk. 2, EF på trods af den omstændighed, at forordningen var rettet til dem i deres egenskab af medlemsstater.

33 Idet Republikken Polen har fremhævet, at en streng overholdelse af fællesskabsbestemmelserne om procesfrister er i overensstemmelse med hensynet til retssikkerheden og nødvendigheden af at undgå enhver forskelsbehandling eller vilkårlighed i retsplejen, er medlemsstaten samtidig af den opfattelse, at en sådan overholdelse imidlertid ikke kan begrunde den ulighed i domstolsbeskyttelsen, som ville være resultatet af den omstændighed, at de nye medlemsstater ikke kunne anfægte lovligheden af forordning nr. 1972/2003 i deres egenskab af medlemsstater, skønt de er særligt berørt af denne forordning.

34 Til støtte for sit anbringende har Republikken Polen for det første henvist til dom af 23. april 1986, Les Verts mod Parlamentet (sag 294/83, Sml. s. 1339, præmis 23), hvoraf det fremgår, at Det Europæiske Økonomiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med det forfatningsmæssige grundlag, som er EF-traktaten. For det andet har Republikken Polen henvist til generaladvokat Poiares Maduros konklusioner i forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 23. oktober 2007, Polen mod Rådet (sag C-273/04, Sml. I, s. 8925, punkt 50), for at fastslå, at Retten åbenlyst har tilsidesat de grundlæggende principper i et retsfællesskab og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse.

35 Kommissionen har anført, at Retten ikke ved at afvise et søgsmål, som var anlagt for sent, har tilsidesat hverken princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse eller de grundlæggende principper i et retsfællesskab. I modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, giver den omstændighed, at medlemsstaten gik fra at have retsstilling som sagsøger til privilegeret sagsøger på grund af ikrafttrædelsen af tiltrædelsestraktaten og tiltrædelsesakten af 2003, ikke mulighed for at fravige princippet om en streng overholdelse af procesfrister.

– Domstolens bemærkninger

36 Med dette anbringende har Republikken Polen kritiseret Retten for at have forkastet medlemsstatens argument om, at forordning nr. 1972/2003 var rettet til alle medlemsstaterne, herunder Republikken Polen, hvorfor denne medlemsstat skulle have mulighed for at anfægte forordningen i sin egenskab af sagsøger i henhold til artikel 230, stk. 2, EF.

37 Retten har i denne forbindelse først anført i den appellerede doms præmis 46, at selv om tiltrædelsesakten af 2003 udtrykkeligt indeholder muligheden for, at fællesskabsinstitutionerne kan vedtage visse foranstaltninger mellem tidspunktet for undertegnelsen af denne akt og tidspunktet for de nye medlemsstaters tiltrædelse, fastsætter den pågældende akt imidlertid ikke nogen undtagelser fra ordningen for kontrol med lovligheden af fællesskabsretsakter.

38 Retten har herefter i dommens præmis 47 bemærket, at fællesskabsbestemmelserne vedrørende procesfrister skal overholdes strengt, idet den har henvist til dom af 15. januar 1987, Misset mod Rådet (sag 152/87, Sml. s. 223, præmis 11).

39 Retten har endelig bemærket i den nævnte doms præmis 48, at »for det tilfælde, at Republikken Polens argument skal forstås således, at denne medlemsstat mente, at den måtte afvente opnåelsen af egenskab af medlemsstat for at kunne anlægge søgsmål, [skal det] understreges, at den i artikel 230 EF fastsatte frist for indgivelse af søgsmål er almengyldig«, og at »den [ikke] forudsatte [...], at Republikken Polen havde egenskab af medlemsstat«. Retten har tilføjet, at »[f]risten for indgivelse af søgsmål [...] under alle omstændigheder [fandt] anvendelse på Republikken Polen i dennes egenskab af juridisk person«.

40 Med henblik på at afgøre spørgsmålet, om Republikken Polen med rette kunne anfægte forordning nr. 1972/2003 i egenskab af sagsøger i henhold til artikel 230, stk. 2, EF, bemærkes, at tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, udtrykkeligt fastsætter muligheden for, at EU's institutioner kan vedtage visse foranstaltninger før tiltrædelsen.

41 Blandt disse foranstaltninger findes bl.a. artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003, hvorefter Kommissionen kan vedtage de overgangsforanstaltninger, der er behov for, for at lette overgangen fra den nuværende ordning i den nye medlemsstat til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører.

42 Forordning nr. 1972/2003 er vedtaget med hjemmel i denne artikel og er en del af de retsakter, hvis vedtagelse er betinget af tiltrædelsen, således som generaladvokaten har anført i punkt 27 i forslaget til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af dags dato, Polen mod Kommissionen (sag C-336/09 P).

43 Da den er vedtaget mellem tidspunktet for undertegnelsen af tiltrædelsestraktaten og tiltrædelsesakten af 2003 på den ene side og ikrafttrædelsen af disse på den anden side, adskiller forordning nr. 1972/2003 sig således fra andre bestemmelser omfattet af gældende fællesskabsret, som allerede var i kraft på tidspunktet for undertegnelsen af denne tiltrædelsestraktat og tiltrædelsesakt.

44 På trods af den omstændighed, at forordning nr. 1972/2003 er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* før de nye medlemsstaters tiltrædelse, er det i øvrigt ubestridt, at de foranstaltninger, som fastlægges ved denne forordning, først og fremmest skulle finde anvendelse på disse nye medlemsstater fra tidspunktet for deres tiltrædelse af Unionen. I overensstemmelse med forordningens artikel 10 trådte denne således først i kraft fra datoen for tiltrædelsestraktatens ikrafttræden og med forbehold herfor.

45 Det fremgår af det ovenstående, at som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 39 og 40 i forslaget til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af dags dato, Polen mod Kommissionen, er det først på tidspunktet for deres tiltrædelse, at de nye medlemsstater berøres af disse bestemmelser i forordning nr. 1972/2003 i deres egenskab af medlemsstater, og at det er i deres egenskab af medlemsstater, at de skal have mulighed for at anfægte bestemmelserne.

46 I det foreliggende tilfælde var søgsmålsfristen på to måneder i artikel 230 EF allerede udløbet, før Republikken Polen opnåede egenskab af medlemsstat på datoen for dens tiltrædelse af Unionen, dvs. den 1. maj 2004, på grund af datoen for offentliggørelsen af forordning nr. 1972/2003 i *Den Europæiske Unions Tidende* den 11. november 2003.

47 Det var således umuligt for de nye medlemsstater i egenskab af sagsøger i henhold til artikel 230, stk. 2, EF at anlægge sag til prøvelse af retsakter vedtaget på grundlag af tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, inden for den fastsatte frist.

48 Det skal understreges, at Unionen er en retsunion, hvori både dens medlemsstater og dens institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med bl.a. traktaten og generelle retsprincipper (jf. dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 281, og af 29.6.2010, sag C-550/09, E og F, Sml. I, s. 6213, præmis 44).

49 Disse principper udgør selve grundlaget for denne union, og overholdelsen heraf medfører således, som det udtrykkeligt fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU, at de nye medlemsstater behandles på lige fod med de gamle medlemsstater.

50 De nye medlemsstater skal følgelig have ret til at anlægge søgsmål i egenskab af sagsøger i henhold til artikel 230, stk. 2, EF til prøvelse af alle retsakter, der i lighed med den retsakt, der anfægtes i det foreliggende tilfælde, er udstedt med hjemmel i tiltrædelsestraktatens artikel 2, stk. 3, og som berører dem i deres egenskab af medlemsstater.

51 Da de nye medlemsstater først har opnået denne egenskab på tidspunktet for ikrafttrædelsen af tiltrædelsestraktaten og tiltrædelsesakten af 2003, skal det bemærkes, at for så vidt angår disse stater begyndte søgsmålsfristen i artikel 230, stk. 5, EF for retsakter som den i denne sag omhandlede først at løbe på dette tidspunkt, dvs. den 1. maj 2004.

52 Det er således med urette, at Retten på trods af sagens særlige omstændigheder har fastslået, at det ikke var nødvendigt for Republikken Polen at have egenskab af medlemsstat for at anlægge sag i henhold til artikel 230 EF, og at den deraf udledte, at medlemsstatens søgsmål af 28. juni 2004 til prøvelse af forordning nr. 1972/2003 var anlagt for sent og dermed ikke kunne antages til realitetsbehandling.

53 Det følger af det foregående, at det tredje anbringende bør tiltrædes.

54 Det skal følgelig fastslås, at den appellerede dom er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som den har fastslået, at annullationssøgsmålet anlagt af Republikken Polen ikke skulle antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører forordning nr. 1972/2003.

55 Da Retten imidlertid gennem en analyse af de anbringender, der var fremført til prøvelse af forordning nr. 735/2004, ligeledes har undersøgt de materielle anbringender fremført til prøvelse af forordning nr. 1972/2003, kan den i foregående præmis konstaterede retlige fejl ikke medføre ophævelse af den appellerede dom.

56 Det er således ubestridt, at de anbringender, der blev fremført i den oprindelige stævning mod forordning nr. 735/2004, var identiske med de argumenter, der blev fremført mod forordning nr. 1972/2003, og at Retten i den appellerede dom undersøgte alle de fremførte anbringender.

57 Det tilkommer således Domstolen under appellen at undersøge de anbringender, som Republikken Polen har fremført mod de materielle konstateringer i den appellerede dom.

Om den appellerede dom, for så vidt som denne forkastede påstanden om annullation af forordning nr. 735/2004

58 Appellen indbragt til prøvelse af den appellerede dom, for så vidt som denne forkastede påstanden om annullation af forordning nr. 735/2004, falder i tre dele og indeholder otte anbringender.

59 Den første af disse dele vedrører den appellerede dom, for så vidt som den forkastede påstanden om annullation af den del af forordning nr. 735/2004, ifølge hvilken syv kategorier af produkter med oprindelse i Polen undergives den foranstaltning, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003. I denne del af appellen har Republikken Polen fremført to anbringender (det første og andet anbringende).

60 Den anden del af appellen vedrører den appellerede dom, for så vidt som den forkastede påstanden om annullation af den del af den pågældende forordning, ifølge hvilken syv produkter med oprindelse i Polen optages på listen over produkter i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003. I denne del af appellen har Republikken Polen fremført et eneste anbringende (det tredje anbringende).

61 Den tredje del af appellen vedrører den appellerede dom, for så vidt som den forkastede påstanden om annullation af den del af forordning nr. 735/2004, ifølge hvilken syv kategorier af produkter undergives den foranstaltning, der er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003. I denne del af appellen har Republikken Polen fremført fem anbringender (det fjerde til ottende anbringende).

Det første anbringende

– Parternes argumenter

62 Med det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 og proportionalitetsprincippet har Republikken Polen kritiseret Retten for at have fastslået, at størrelsen af den afgift på overskudslagre, der følger af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, var adækvat og nødvendig for at nå de formål, der forfølges med den omstridte overgangsforanstaltning.

63 Det er for det første Republikken Polens opfattelse, at en afgift, der svarer til forskellen mellem de forskellige toldsatser, ville have været tilstrækkelig til at opnå de formål, der forfølges med forordning nr. 1972/2003. Størrelsen af den afgift på overskudslagre, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, oversteg det maksimum, som er fastlagt af generaladvokat Mischo i punkt 58 i forslaget til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 15. januar 2002, Weidacher (sag C-179/00, Sml. I, s. 501), hvoraf det fremgår, at proportionalitetsprincippet er overholdt, når afgiften udligner spekulationsgevinster og stiller indehaveren af overskudslageret på lige fod med andre erhvervsdrivende. I det foreliggende tilfælde indebar afgiften imidlertid et supplerende sanktionselement og havde til følge, at indehaveren blev stillet i en konkurrencemæssig ugunstig situation i forhold til erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater. Republikken Polen er af den opfattelse, at Retten uden nogen begrundelse har ændret kriterierne i Weidacher-dommen, for så vidt angår anvendelsen af proportionalitetsprincippet.

64 Endvidere har Republikken Polen anført, at afgiften i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003 ikke for så vidt angår de produkter, der blev tilføjet ved forordning nr. 735/2004, kunne bidrage til opfyldelsen af de forebyggende formål, henset til tidspunktet for indførelsen heraf, nemlig 11 dage før tiltrædelsen af Unionen. Medlemsstaten har fremhævet, at Rettens hovedbegrundelse for den omtvistede afgifts størrelse bestod i behovet for at forhindre og afskrække mod etableringen af overskudslagre på grundlag af indenlandsk produktion. Henset til tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 735/2004 og på grund af den lange landbrugsproduktionscyklus, kunne nødvendigheden af at forhindre og afskrække mod etableringen af overskudslagre ikke begrunde størrelsen af den pågældende afgift. Republikken Polen er under alle omstændigheder af den opfattelse, at den argumentation, som Retten har fulgt, er ulogisk, for så vidt som formålene med forebyggelse og afskrækkelse kun kunne gennemføres for fremtiden og ikke kunne anvendes for lagre, der allerede var produceret og etableret.

65 Republikken Polen har endelig gjort gældende, at det er med urette, at Retten ikke har fastslået, at der åbenlyst manglede forbindelse mellem størrelsen af afgiften på overskudslagre i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003 og de formål, der forfulgtes med forordningen. Selv hvis det antages, at denne afgift kan have en afskrækkende virkning, har Republikken Polen således anført, at der ikke er nogen forbindelse mellem størrelsen af den pågældende afgift og risikoen for spekulation. Hvad angår varer indført til Polen før tiltrædelsen, svarer denne risiko ikke til Fællesskabets importafgift, men til forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de polske importafgifter. Republikken Polen har understreget, at det netop er dette synspunkt, der er anlagt under de efterfølgende udvidelser af Unionen med Republikken Bulgarien og Rumænien. Hvad i øvrigt angår den indenlandske produktion svarer spekulationsgevinsten – i modsætning til, hvad Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 115 – til forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og omkostningerne ved den yderligere nationale produktion, som kunne variere væsentligt afhængigt af produktet.

66 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det første anbringende ikke skal antages til realitetsbehandling, idet den har gjort gældende, at Republikken Polen i det væsentlige alene har gentaget det, som den allerede havde fremført i første instans.

67 Kommissionen har subsidiært hvad angår den maksimale størrelse af den omhandlede afgift anført, at Retten med rette har fremhævet, at generaladvokat Mischo i forslaget til afgørelse i Weidacher-sagen alene har undersøgt de foranstaltninger, som blev indført i forbindelse med udvidelsen af Unionen i 1995, og at denne dom ikke for så vidt angår proportionalitetsprincippet fastsætter noget loft for størrelsen af afgiften på overskudslagre.

68 Hvad angår datoen for indførelsen af denne afgift, har Kommissionen efter at have anført, at muligheden for at udvide listen med produkter på grund af udviklingen af markedssituationen udtrykkeligt fremgår af forordning nr. 1972/2003, gjort gældende, at de produkter, der blev optaget ved forordning nr. 735/2004, blev tilføjet inden for fristerne.

69 Hvad angår forholdet mellem størrelsen af afgiften og risikoen for spekulation har Kommissionen gjort gældende, at Retten med rette har fastslået, at udligning af spekulationsgevinster ikke var det eneste formål med de omhandlede forordninger, og at en afgift svarende til forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de polske importafgifter ikke havde nogen afskrækkende virkning på etableringen af overskudslagre på grundlag af den indenlandske produktion.

– Domstolens bemærkninger

70 Det skal indledningsvis bemærkes, at i modsætning til, hvad Kommissionen ses at have gjort gældende, er Polens første realitetsanbringende ikke blot en gentagelse af den argumentation, der blev fremført i første instans. Republikken Polen har derimod anmodet Domstolen om at udøve sin kontrol med de betingelser, hvorunder Retten fortolkede og anvendte proportionalitetsprincippet.

71 Det skal i denne forbindelse præciseres, at i henhold til Domstolens praksis, og som Retten med rette har anført i den appellerede doms præmis 106, kan Kommissionen ved udøvelsen af de beføjelser, som den på landbrugspolitikkens område af Rådet og tiltrædelsesaktens ophavsmænd er blevet tillagt til gennemførelse af de fastlagte bestemmelser, være nødsaget til at anvende et vidtgående skøn, således at en foranstaltning på dette område kun kan kendes ulovlig, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger (jf. Weidacher-dommen, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

72 Det følger heraf for så vidt angår undersøgelsen af proportionalitetsprincippet, at det alene tilkommer Retten at undersøge, om størrelsen af den afgift på overskudslagre, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, dvs. den erga omnes-importafgift, der gælder den 1. maj 2004, ikke går åbenbart videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå de formål, som Kommissionen tilsigtede at følge.

73 Hvad for det første angår Republikken Polens argument vedrørende den maksimale størrelse af afgiften på overskudslagre, som angår Weidacher-dommen, har Retten fastslået følgende:

»108 Republikken Polen har påberåbt sig Weidacher-dommen [...] til støtte for denne opfattelse. Denne dom tiltrådte generaladvokat Mischos opfattelse i [punkt 58 i] forslaget til afgørelse, der blev fremsat i forbindelse med den nævnte dom [...], hvorefter den omhandlede afgift ikke var i strid med proportionalitetsprincippet, eftersom den alene indebar, at en ubegrundet fordel blev fjernet, uden at indehaveren af lageret blev straffet [...]

109 Det skal understreges, at beløbet for den afgift, der gav anledning til Weidacher-dommen, [...] til forskel fra den omtvistede afgift svarede til forskellen mellem Fællesskabets toldafgifter og de toldafgifter, der på det tidspunkt var gældende i de nye medlemsstater. Dette er baggrunden for,

at generaladvokat Mischo begrænsede sig til at udtale, at den pågældende afgift havde til formål at fjerne enhver interesse for de erhvervsdrivende i de nævnte medlemsstater i at spekulere i udvidelsen af Den Europæiske Union i 1995 ved før dette tidspunkt at købe landbrugsprodukter, der var undergivet en lavere importafgift end Fællesskabets importafgift, for derefter at sælge produkterne internt i det udvidede Fællesskab.

110 Det ovenstående foregriber imidlertid ikke spørgsmålet, om et større afgiftsbeløb også kan anses for proportionalt i forhold til de forfulgte mål.

111 Det bemærkes i den forbindelse, at i modsætning til det, som Republikken Polen har gjort gældende, består det formål, som Kommissionen angiver at følge med den omtvistede afgift, ikke udelukkende i at forhindre, at der etableres lagre af de omhandlede produkter i spekulationsøjemed, men derimod ganske enkelt i at forhindre, at der etableres overskudslagre, dvs. lagre, som ikke indgår i de sædvanlige reserver i de nye medlemsstater. Dette fremgår klart af tredje betragtning til forordning nr. 1972/2003. Det fremgår nemlig af denne betragtning, at selv om handelsomlægninger, der vil kunne forstyrre markedsordningerne, ofte omfatter produkter, der kunstigt flyttes med henblik på udvidelsen og ikke indgår i den pågældende stats normale lagre, kan de overskudslagre, som foranstaltningerne i forordning nr. 1972/2003 angiveligt skal bekæmpe, også stamme fra national produktion.

112 Det bemærkes endvidere, at Kommissionens tilgang er i overensstemmelse med den forestilling, som ophavsmændene til tiltrædelsesakten [af 2003] har, om at overskudslagrene skal afvikles for de nye medlemsstaters regning. Det fremgår nemlig klart af [...] bilag IV, kapitel 4, punkt 1 og 2, [til tiltrædelsesakten af 2003], at forekomsten af overskudslagre, der hidrører fra den indenlandske produktion i de nye medlemsstater, udgør en forstyrrende faktor for de fælles markedsordninger inden for landbruget. Ophavsmændene til tiltrædelsesakten [af 2003] har ikke begrænset den ovennævnte forpligtelse til kun at omfatte lagre, der stammer fra handel.«

74 Retten har ikke begået nogen retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 110 at fastslå, at den løsning, som Domstolen nåede frem til Weidacher-dommen, ikke foregriber spørgsmålet, om et større afgiftsbeløb også kan anses for afpasset efter det forfulgte mål.

75 Efter at have anført i den appellerede doms præmis 109, at indførelsen af en afgift, som svarede til forskellen mellem Fællesskabets toldafgifter og de toldafgifter, der var gældende i de nye medlemsstater, som var omhandlet i den sag, der gav anledning til Weidacher-dommen, havde til formål at forebygge spekulation som følge af handel med de pågældende produkter, som erhvervsdrivende i de nye medlemsstater kunne levere, har Retten præciseret i den appellerede doms præmis 111, at det formål, som blev forfulgt med forordning nr. 1972/2003, ikke udelukkende var at forhindre, at der etableres lagre af de omhandlede produkter fra handelen i spekulationsøjemed, men at forhindre, at der etableres overskudslagre som sådan, ikke alene af produkter, der kunstigt flyttes, men ligeledes af produkter, der hidrører fra indenlandsk produktion.

76 Retten tilføjede, at størrelsen af den omtvistede afgift er i overensstemmelse med den forestilling, som ophavsmændene til tiltrædelsesakten af 2003 havde af overskudslagrene, mens bilag IV, kapitel 4, til den pågældende akt identificerer forekomsten af overskudslagre, der hidrører fra den indenlandske produktion i de nye medlemsstater, som en forstyrrende faktor for de fælles markedsordninger for landbruget.

77 For så vidt som Republikken Polen har hævdet, at Retten uden begrundelse har ændret det kriterium, som Domstolen anvendte i Weidacher-dommen, skønt denne i den appellerede doms præmis 109-112 i detaljer redegjorde for, hvori det formål, der forfulgtes med forordning nr. 1972/2003 adskilte sig fra det, som blev forfulgt med den lovgivning, der var omtvistet i den sag, der gav anledning til Weidacher-dommen, skal denne påstand forkastes som grundløs.

78 Hvad for det andet angår Republikken Polens argument til påvisning af, at forekomsten af overskudslagre på grundlag af indenlandsk produktion ikke var mulig på grund af den lange produktionscyklus på landbrugsområdet, har Retten fastslået følgende:

»118 Uden at det er nødvendigt at tage stilling til rimeligheden af denne påstand, skal det bemærkes, at Republikken Polen ikke har godtgjort, at overskudslagrene ikke kunne være etableret før vedtagelsen af forordning nr. 735/2004. Hvad angår de landbrugsprodukter, for hvilke priserne er lavere i de nye medlemsstater end i Fællesskabet, har de erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i de nye medlemsstater, en åbenlys interesse i fra det tidspunkt, hvor de finder det sandsynligt, at udvidelsen vil finde sted pr. 1. maj 2004, hvilket allerede kan være i løbet af produktionsåret forud for udvidelsen, eller endog tidligere, at begrænse salget i deres hjemlande med henblik på at etablere reserver, som de efterfølgende kan sende ud på det udvidede fællesmarked.

119 De ovenfor nævnte erhvervsdrivende har ligeledes en stor interesse i at fokusere deres dyrkning på produkter, hvor der er den største prisforskel, samt på produkter, som er bedst egnede til lagring, til skade for de omhandlede produkter, hvor fællesskabspriserne og de nationale priser er mest ens. Denne sidstnævnte fremgangsmåde ville også kunne medføre en unormalt stor lagerbeholdning af de omhandlede produkter som følge af en forøgelse af produktionskapaciteten, der er til rådighed, før udvidelsen.«

79 Det følger af ovenstående, at særligt udtrykket »uden at det er nødvendigt at tage stilling til rimeligheden af denne påstand« i begyndelsen af første sætning i den appellerede doms præmis 118 viser, at Retten ikke har fundet Republikken Polens argument om længden af produktionscyklussen på landbrugsområdet relevant, idet dette argument ikke kunne godtgøre, at der ikke kunne etableres overskudslagre før vedtagelsen af forordning nr. 735/2004.

80 Det skal imidlertid bemærkes, at i forbindelse med nærværende appel tilsigter Republikken Polen ikke at rejse tvivl ved den begrundelse vedrørende manglende bevis, som førte Retten til at forkaste det pågældende argument, men at medlemsstaten alene har gentaget det samme argument, hvorfor det pågældende anbringende af de grunde, der er redegjort for i denne doms præmis 26, ikke kan antages til realitetsbehandling.

81 Retten har under alle omstændigheder i den appellerede doms præmis 118 og 119 redegjort detaljeret for, hvorledes producenterne i de nye medlemsstater i løbet af det landbrugsproduktionsår, der lå forud for udvidelsen eller endog tidligere, kunne begrænse deres salg med henblik på at etablere varelagre eller forhøje deres produktionskapacitet for visse produkter for at etablere lagre med henblik på tiltrædelse af Unionen.

82 Republikken Polen har i denne forbindelse anført, at Rettens argumentation er selvmodsigende, for så vidt som formålet med forebyggelse og afskrækkelse ikke kan opnås, hvad angår allerede etablerede overskudslagre.

83 Det skal blot bemærkes, at Rettens undersøgelse i den appellerede doms præmis 118 og 119 falder inden for vurderingen af de faktiske omstændigheder, der, som det fremgår af den i denne doms præmis 23 og 24 nævnte retspraksis, ikke udgør et retsspørgsmål, der som sådan er undergivet Domstolens prøvelsesret, medmindre de beviser, der er fremlagt for Retten, er gengivet urigtigt.

84 Republikken Polen har ikke gjort gældende, at der er sket en sådan urigtig gengivelse, hvorfor dette argument ligeledes skal afvises.

85 Hvad for det tredje angår Republikken Polens argument vedrørende manglende forbindelse mellem størrelsen af afgiften på overskudslagre og risikoen for spekulation, har Retten fastslået følgende:

»114 Republikken Polen har [...] gjort gældende, at en afgift, hvis størrelse bestemmes ud fra en afgift, der svarer til forskellen mellem de polske importafgifter og Fællesskabets importafgifter, gældende den 30. april 2004, er tilstrækkelig til at undgå risikoen for, at der etableres

overskudslagre. Selv om en sådan afgift kan tjene til at forhindre, at der etableres overskudslagre som følge af import, er det imidlertid langt fra åbenbart, at den ligeledes er tilstrækkelig til at forhindre, at der etableres overskudslagre som følge af national produktion.

115 Hvis de omhandlede produkter således før den 1. maj 2004 var undergivet en polsk importafgift, der var lig med eller højere end Fællesskabets importafgift, eller såfremt forskellen mellem prisen på produkterne i Polen og prisen på produkterne i Fællesskabet var af en sådan karakter, at en afgift, der svarer til forskellen mellem Fællesskabets toldafgifter og de polske toldafgifter, ikke kunne kompensere for denne prisforskel, ville fastsættelsen af beløbet for den omtvistede afgift ud fra en afgift, der svarer til denne forskel, ikke have en afskrækkende virkning i forhold til etableringen af overskudslagre, som følge af den nationale produktion, således som Republikken Polen selv har medgivet under retsmødet. Sådanne lagre kunne være etableret af de erhvervsdrivende med hjemsted i de nye medlemsstater med henblik på udvidelsen af Den Europæiske Union pr. 1. maj 2004, navnlig hvis priserne på de omhandlede produkter før denne dato var højere i Fællesskabet end i Polen, eller hvis produktionen af disse produkter i Fællesskabet var undergivet begrænsninger, indført inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, med henblik på at fastsætte en bestemt samlet produktion.

116 Disse overskudslagre, der hidrører fra den nationale produktion, som ikke er undergivet en beskatning, vil kunne skabe forstyrrelser på det fælles marked fra den 1. maj 2004. Desuden er Republikken Polen forpligtet til at afvikle de omhandlede lagre i medfør af [kapitel] 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten [af 2003], og dermed ville de polske erhvervsdrivende ikke nødvendigvis befinde sig i en mere fordelagtig situation uden den omtvistede afgift på overskudslagrene af de omhandlede produkter, mens Republikken Polen ville miste indtægterne fra den nævnte afgift og være forpligtet til at afvikle overskudslagrene.«

86 Hvad angår etableringen af overskudslagre på grundlag af import skal Republikken Polens argument vedrørende manglende forbindelse mellem størrelsen af afgiften på disse lagre og formålet med forordning nr. 1972/2003 straks forkastes, hvilket ligeledes gælder parallellen trukket i denne forbindelse med udvidelsen i 2007.

87 Det fremgår således af den appellerede doms præmis 114, at Retten for så vidt angår formålet med at forhindre etableringen af overskudslagre på grundlag af import har anerkendt anvendeligheden af en afgift, hvis størrelse fastsættes ud fra forskellen mellem de polske importafgifter og Fællesskabets importafgifter.

88 Hvad derimod angår etableringen af overskudslagre på grundlag af indenlandsk produktion blev det fundet, at anvendeligheden af en sådan afgift langt fra var åbenlys.

89 Det bemærkes i denne forbindelse, at Republikken Polen, som det fremgår af den appellerede doms præmis 115, selv har erkendt ved Retten, at fastsættelsen af størrelsen af afgiften på overskudslagre som en afgift svarende til forskellen mellem Fællesskabets toldafgifter og Polens toldafgifter ikke vil have nogen afskrækkende virkning på etableringen af overskudslagre på grundlag af den indenlandske produktion.

90 Ved inden for rammerne af denne appel at foreslå indførelsen af en afgift, hvis størrelse fastsættes i forhold til forskellen mellem Fællesskabets importafgifter og de variable omkostninger ved den nationale produktion, har Republikken Polen ikke alene bragt sig i strid med den holdning, som medlemsstaten anlagde under sagen i første instans, men har også undladt at anføre, hvorledes Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at indførelsen af en afgift, hvis størrelse fastsættes i forhold til den erga omnes importafgift, der gælder den 1. maj 2004, ikke ses at gå åbenlyst ud over, hvad der kræves for at forhindre etableringen af overskudslagre på grundlag af den indenlandske produktion.

91 Republikken Polens argument skal således forkastes.

92 Følgelig skal det første anbringende forkastes, idet det delvist ikke kan antages til realitetsbehandling og delvist er ugrundet.

Det andet anbringende

– Parternes argumenter

93 Med det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling har Republikken Polen foreholdt Retten at have fastslået, at den afgift, der blev indført ved artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1972/2003, var fastsat på grundlag af objektive differentieringskriterier.

94 Selv om Republikken Polen har anerkendt, at landbrugssituationen i de nye medlemsstater var helt anderledes end i de gamle medlemsstater, som anført af Retten, er medlemsstaten imidlertid af den opfattelse, at en sådan generel konstatering ikke er tilstrækkelig til at fritage Kommissionen fra forpligtelsen til at vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling. I den appellerede doms præmis 129 har Retten blot bekræftet muligheden for at pålægge afgifter på overskudslagre – hvilket Republikken Polen ikke har bestridt – i stedet for at undersøge realiteten i anbringendet vedrørende tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling for så vidt angår størrelsen af afgiften på overskudslagre.

95 Republikken Polen er af den opfattelse, at Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 134 ligeledes er fejlagtig, for så vidt som de af Kommissionen anførte forhold burde have haft indflydelse ikke alene på listen over produkter, som var underlagt afgiften på overskudslagre, men ligeledes på størrelsen heraf.

96 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet vedrørende tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling ikke er klart formuleret, for så vidt som Republikken Polen synes at forveksle princippet om forbud mod forskelsbehandling med proportionalitetsprincippet. Kommissionen er af den opfattelse, at anbringendet under alle omstændigheder er uden grundlag.

– Domstolens bemærkninger

97 Indledningsvis bemærkes, at formuleringen af det andet anbringende ikke gør det muligt at afgøre, om Republikken Polen tilsigter at kritisere de foranstaltninger, som Kommissionen har truffet, eller Rettens vurdering heraf.

98 For så vidt som Republikken Polen med denne appel har foreholdt Kommissionen en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, bemærkes, at denne argumentation ikke kan rejses ved Domstolen, idet den udgør en gentagelse af de argumenter, som allerede er rejst til støtte for det andet anbringende i anden del af sagen ved Retten, og idet medlemsstaten reelt ønsker at opnå en fornyet behandling af sagen ved Domstolen. I henhold til den i denne doms præmis 26 nævnte retspraksis skal en sådan argumentation afvises.

99 Hvad angår Republikken Polens argument, om at Retten har undladt at vurdere realiteten i argumentationen vedrørende tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling for så vidt angår størrelsen af de omtvistede afgifter, bemærkes, at den omstridte passage i den appellerede dom befinder sig i den del af argumentationen, hvorved Retten har taget stilling til den hævdede forskelsbehandling som følge af forskellen i behandlingen mellem de polske erhvervsdrivende og de erhvervsdrivende, der var etableret i Fællesskabet før den 1. maj 2004.

100 Retten fastslog følgende i den pågældende del af den appellerede dom:

»128 Det bemærkes i den forbindelse, at det principielle forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere i henhold til artikel 34, stk. 2, afsnit 2, EF for så vidt angår de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter indebærer, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan

behandling er objektivt begrundet. De foranstaltninger, som de fælles markedsordninger indebærer, og særligt interventionsordningerne, kan derfor kun differentieres efter regioner eller andre produktions- eller forbrugsvilkår på grundlag af objektive kriterier, der sikrer en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper mellem de berørte uden at skelne mellem medlemsstaternes områder (Domstolens dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25).

129 Imidlertid var landbrugssituationen i de nye medlemsstater helt anderledes end i de gamle medlemsstater (dommen i sagen Polen mod Rådet, [...] præmis 87). De to kategorier af erhvervsdrivende var før udvidelsen af Den Europæiske Union i 2004 undergivet forskellige normer, kvoter og ordninger om produktionsstøtte. Hertil kommer, at mens fællesskabsinstitutionerne kunne forhindre dannelsen af overskudslagre inden for Fællesskabet ved hjælp af passende foranstaltninger for de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter, kunne de ikke forhindre dannelsen af overskudslagre på fremtidige medlemsstaters område. Dette er grunden til, at [...] kapitel 4, punkt 1-4, i bilag IV [til tiltrædelsesakten af 2003] fastlægger en forpligtelse for de nye medlemsstater til for egen regning at afvikle deres overskudslagre uden at indføre en tilsvarende forpligtelse for de gamle medlemsstater, hvilket Republikken Polen accepterede ved undertegningen af den omtalte akt.

130 Dermed må det konstateres, at situationen for de polske erhvervsdrivende og situationen for de erhvervsdrivende, der havde etableret sig i Fællesskabet før den 1. maj 2004, ikke kan anses for sammenlignelige.«

101 Ved at henvise til bl.a. den konstatering, som Domstolen var nået frem til i denne forbindelse i præmis 87 i dommen i sagen Polen mod Rådet, har Retten således redegjort for grundene til, at situationen for de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater skulle betragtes som grundlæggende forskellig fra den situation, som de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater befandt sig i. Da disse to situationer således ikke kunne sammenlignes, udgjorde indførelsen af en afgift på overskudslagre, som alene ramte de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater, ikke en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

102 Under disse omstændigheder skal Republikken Polens argument om, at Retten har undladt at anvende princippet om forbud mod forskelsbehandling for så vidt angår størrelsen af de omstridte afgifter, forkastes som grundløst.

103 Eftersom de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater var underlagt afgifter på overskudslagre, mens de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater ikke var det, kan Retten ikke kritiseres for ikke at have foretaget en sammenligning af størrelsen af de pågældende afgifter.

104 Hvad angår Republikken Polens argument rejst mod den appellerede doms præmis 134 bemærkes, at denne præmis indgår i den del af argumentationen, hvorved Retten tog stilling til den hævdede forskelsbehandling, som Republikken Polen havde påberåbt sig i forhold til de medlemsstater, der tiltrådte Unionen i 1995. Retten fastslog følgende:

»132 Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at de overgangsbestemmelser, der skal vedtages på landbrugsområdet ved hver udvidelse af Den Europæiske Union, skal tilpasses de konkrete risici for forstyrrelser på landbrugsmarkederne, som udvidelsen kan medføre. Institutionerne er derfor ikke forpligtede til at anvende de samme overgangsforanstaltninger i forbindelse med to på hinanden følgende udvidelser.

133 Kommissionen kunne blandt de forskelle, der består mellem udvidelserne af Den Europæiske Union i 1995 og 2004, navnlig tage hensyn til den omstændighed, at målet om at undgå forstyrrelser på fællesmarkedet som følge af akkumulationen af overskudslagre var vanskeligere at nå i 2004, på grund af størrelsen af de nye medlemsstaters markeder i 2004, og at deres

produktionskapacitet var meget større, som Kommissionen redegør for i sine skriftlige indlæg uden at blive modsagt af Republikken Polen på dette punkt. Desuden var prisforskellen mellem Fællesskabet og de nye medlemsstater også større. Disse to forhold gjorde samlet set risikoen for destabilisering af landsbrugsmarkederne væsentligt større, og følgelig begrundede de vedtagelsen af strengere overgangsforanstaltninger.

134 Republikken Polen har hertil gjort gældende, at hvis Kommissionen reelt havde taget disse forhold i betragtning ved fastsættelsen af beløbet for den omtvistede afgift, skulle denne have varieret i forhold til de enkelte nye medlemsstater. Det er imidlertid indlysende, at der blev taget hensyn til omstændighederne i hver enkelt ny medlemsstat ved beskrivelsen af produkterne undergivet den omtvistede afgift, eftersom listen over disse produkter i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1972/2003 er forskellig for hver ny medlemsstat, hvilket fjerner grundlaget for Republikken Polens argument.«

105 Ved at kvalificere den appellerede doms præmis 134 som »fejlagtig«, har Republikken Polen således reelt alene gentaget det argument, som medlemsstaten allerede havde fremført ved Retten, uden at tage stilling til den begrundelse, som Retten havde anført, hvorfor dette argument skal afvises af de grunde, der er redegjort for i denne doms præmis 26.

106 Følgelig skal andet anbringende forkastes, idet det delvist ikke kan antages til realitetsbehandling og delvist er ugrundet.

Det tredje anbringende

– Parternes argumenter

107 Med det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 og proportionalitetsprincippet har Republikken Polen kritiseret Retten for at have fastslået, at det var nødvendigt for at opnå de formål, der blev forfulgt med de foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 1972/2003, at underlægge de produkter – for hvilke de importafgifter, der blev anvendt i Polen før denne medlemsstats tiltrædelse af Unionen, var højere eller lig med de importafgifter, som fandt anvendelse i Fællesskabet – den afgift, der er fastsat i forordningens artikel 4.

108 Det er med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 158 har krævet af Republikken Polen, at den skal fremføre en relevant begrundelse, der gør muligt at fastslå, at opbygningen af lagre af landbrugsprodukter i spekulationsøjemed hovedsageligt er begrundet i en mulig forskel mellem EF-15's importafgifter og de nye medlemsstaters importafgifter. Republikken Polen er af den opfattelse, at den omstændighed, at risikoen for spekulation afhænger af den forventede spekulationsgevinst, og at denne svarer til forskellen mellem importafgifterne, udgør en uanfægtelig økonomisk realitet, som ikke kræver noget særligt bevis.

109 Støttet på den omstændighed, at forordning nr. 735/2004 blev vedtaget 11 dage før tidspunktet for tiltrædelsen af Unionen, har Republikken Polen ligeledes anfægtet den konklusion, som Retten er nået frem til i den appellerede doms præmis 159, hvorefter formålet med at forhindre etableringen af overskudslagre på grundlag af den indenlandske produktion ikke fuldt ud kunne nås, hvis artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003 var begrænset til at underlægge de produkter, for hvilke de polske importafgifter var lavere end Fællesskabets importafgifter, den omtvistede afgift.

110 Kommissionen er af den opfattelse, at Republikken Polen alene har gentaget de argumenter, som den har fremført i første instans, og ikke har fremlagt eksempler på produkter, for hvilke de afgifter, der blev anvendt i de nye medlemsstater, var højere end Fællesskabets afgifter. Kommissionen har anført, at den alene kender ét produkt, nemlig korn, som ikke fremgår af listen over produkter i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003.

– Domstolens bemærkninger

111 Med det tredje anbringende ønsker Republikken Polen nærmere bestemt at kritisere den besvarelse, Retten har givet på medlemsstatens tredje argument vedrørende lovligheden af ændringen af listen over produkter i artikel 4, stk. 5, ottende led, i forordning nr. 1972/2003. Republikken Polen havde anført, at mens lagrene af landbrugsprodukter i spekulationsøjemed ikke kunne forklare den forskel, der fandtes mellem de toldafgifter, der blev anvendt i EF-15, og de toldafgifter, der fandt anvendelse i de nye medlemsstater, forholdt det sig imidlertid anderledes for så vidt angår de produkter, for hvilke de importafgifter, der var gældende i Polen den 30. april 2004, var højere end Fællesskabets importafgifter.

112 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 158 og 159:

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

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

113 Republikken Polen har med sin argumentation vedrørende den appellerede doms præmis 158 begrænset sig til at anføre, at Retten med urette har krævet en forklaring på årsagen til etablering af overskudslagre af landbrugsprodukter i spekulationsøjemed, uden at anføre, hvorledes Retten har tilsidesat artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 og proportionalitetsprincippet. Medlemsstaten har således anmodet Domstolen om en fornyet undersøgelse af et argument, som allerede er fremført til støtte for det eneste anbringende i tredje del af søgsmålet ved retten. Henset til den i denne doms præmis 26 nævnte retspraksis, kan dette argument, således som det er anført for Domstolen, ikke antages til realitetsbehandling.

114 Hvad angår argumentet vedrørende den appellerede doms præmis 159 bemærkes, at det klart fremgår af anvendelsen af det indledende udtryk »[s]elv om denne påstand skulle være korrekt, [...] under alle omstændigheder«, at denne præmis udgør en begrundelse, der er anført for fuldstændighedens skyld, inden for Rettens argumentation.

115 Ifølge fast retspraksis kan klagepunkter, der er rettet mod præmisser, som er anført for fuldstændighedens skyld, i en dom afsagt af Retten, imidlertid ikke føre til dens ophævelse og er derfor uvirksomme (dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 148).

116 Da Republikken Polens argument ikke kan rejse tvivl ved den løsning, som Retten er kommet frem til i den appellerede doms præmis 158, skal det forkastes som irrelevant.

117 Det følger af det foregående, at det tredje anbringende skal forkastes.

Det fjerde anbringende

– Parternes argumenter

118 Med det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af fællesskabsretten og en fejlagtig fortolkning af artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 har Republikken Polen kritiseret Retten for at have fastslået, at den pågældende artikel 3 var nødvendig for at bevare den effektive virkning af samme forordnings artikel 4, og at den kunne vedtages på grundlag af artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 som en undtagelse til dennes bestemmelser.

119 Republikken Polen har indledningsvis anført, at Rettens bemærkning i den appellerede doms præmis 194, hvorefter det alene er Kommissionens kompetence, der anfægtes, og ikke fremgangsmåden eller den forholdsmæssige karakter af den omtvistede afgift, åbenlyst er i strid med det reelle indhold af det anbringende, medlemsstaten har fremført i første instans, for så vidt som den med dette anbringende ikke alene påberåbte sig Kommissionens manglede kompetence, men ligeledes en tilsidesættelse af artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 og således underforstået tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Selv om Republikken Polen har erkendt, at Retten har undersøgt betingelsen om nødvendigheden af de omstridte foranstaltninger i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 i den appellerede doms præmis 189-193, er den imidlertid af den opfattelse, at det er sket på en fejlagtig måde. Medlemsstaten har i denne forbindelse fremført to argumenter.

120 Republikken Polen har for det første gjort gældende, at på trods af den vide kompetence, som Kommissionen råder over på området for den fælles landbrugspolitik, skal der altid være en logisk forbindelse mellem de foranstaltninger, den vedtager, og det formål, der forfølges hermed. Retten har undladt at tage stilling til Republikken Polens argument om, at de erhvervsdrivende, der udøver deres aktiviteter på ærlig vis på markedet, uden grund straffes ved, at alle de mængder landbrugsprodukter nævnt i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 underlægges den i bestemmelsen fastsatte toldafgift og ikke kun de overstigende mængder af disse produkter. Republikken Polen er af den opfattelse, at Retten i den appellerede doms præmis 191 burde have fastslået, at en kunstig nedsættelse af overskudslagrene af produkter i fri omsætning ville føre til en kunstig forhøjelse af de overskudslagre, der var underlagt suspensionsproceduren, og at det ville have været tilstrækkeligt at underlægge disse kunstigt forhøjede lagre de i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 fastsatte afgifter.

121 Republikken Polen har for det andet kritiseret Retten for i den appellerede doms præmis 186 at have tilsidesat princippet om retsreglernes rangfølge, som opstiller en sondring mellem en grundforordning og en gennemførelsesforordning og a fortiori mellem tiltrædelsesakten af 2003 og en forordning, som gennemfører denne akt. Republikken Polen er af den opfattelse, at selv om denne tiltrædelsesakts artikel 41 bemyndiger Kommissionen at vedtage alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at lette overgangen, kan denne institution imidlertid ikke ændre indholdet af den pågældende tiltrædelsesakt. Da artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1972/2003 udtrykkeligt bestemmer, at den foranstaltning, der fremgår heraf, finder anvendelse som undtagelse til kapitel 5 i bilag IV til tiltrædelsesakten, burde Retten have fastslået, at Kommissionen ikke havde beføjelse til at indføre sådanne undtagelser.

122 Kommissionen er af den opfattelse, at Retten med rette har anerkendt den logiske forbindelse mellem foranstaltningen i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 og det formål, der forfølges hermed. Kommissionen har anført, at det var teknisk umuligt på forhånd at fastlægge, hvilke mængder produkter der skulle udgøre de »overskydende« mængder, og følgelig hvilke mængder produkter underlagt suspensionsproceduren der skulle udgøre »spekulations«-mængderne. Hvad angår den hævdede tilsidesættelse af retsreglernes rangfølge har Kommissionen gjort gældende, at Rettens argumentation ikke er behæftet med nogen fejl i denne forbindelse.

– Domstolens bemærkninger

123 Med det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af fællesskabsretten og en fejlagtig fortolkning af artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 sigter Republikken Polen nærmere bestemt til den appellerede doms præmis 186-193, hvori Retten fastslog følgende:

»186 Det er ganske vist korrekt, at Kommissionen ikke kan ændre affattelsen af tiltrædelsesakten [af 2003] ud over, hvad der følger af de retsregler, der i den forbindelse er fastsat i traktaten og tiltrædelsesakten [af 2003]. Som Kommissionen imidlertid med rette har bemærket, står det dog fast, at tiltrædelsesaktens artikel 41 bemyndiger Kommissionen til at vedtage enhver nødvendig foranstaltning for at lette overgangen fra den nuværende ordning i den nye medlemsstat til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører.

187 Der skal endvidere – som det fremgår af det ovenfor i denne dom anførte – mindes om, at ordningen med beskatning af overskudslagre pr. 1. maj 2004 af produkter i fri omsætning, der befinder sig i de nye medlemsstater, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1972/2003, der bl.a. omfatter beskatning af overskudslagre, der ejes af individuelle erhvervsdrivende, er en af de overgangsforanstaltninger, som Kommissionen kan vedtage i medfør af [...] artikel 41, stk. 1[, i tiltrædelsesakten af 2003].

188 Følgelig må de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den effektive virkning af denne beskatningsordning, også være dækket af tiltrædelsesaktens artikel 41, da de mål, der forfølges på fællesskabsmarkedet med den omhandlede ordning, som er nødvendig for at lette overgangen fra den nuværende ordning i de nye medlemsstater til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører, i modsat fald ikke vil blive nået.

189 Det skal derfor undersøges, om [...] det er absolut nødvendigt at opkræve den erga omnes-importafgift i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, der gælder på datoen for overgang til fri omsætning, for produkter, der er undergivet en suspensionsordning, eller som transporteres inden for det udvidede Fællesskab efter at have været undergivet eksportformaliteter, for at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4.

190 Der mindes i den forbindelse om, at Kommissionen råder over et bredt skøn, når det drejer sig om at vedtage foranstaltninger på landbrugspolitikkens område (Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/97, Schräder HS Kraftfutter, Sml. s. 2237, præmis 22, og af 11.9.2003, sag C-445/00, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 8549, præmis 81). Det kan således alene godtgøres, at artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 er ulovlig, hvis det kan konstateres, at den foranstaltning, der fastsættes i denne bestemmelse, er åbenbart unødvendig for at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4.

191 Som Kommissionen har bemærket, ville erhvervsdrivende med hjemsted i de nye medlemsstater i fraværet af foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 kunne foretage en kunstig formindskelse af deres overskudslagre af de omhandlede produkter ved at undergive disse lagre en suspensionsordning i en eller flere gamle eller nye medlemsstater før den 1. maj 2004. Ved at anvende denne fremgangsmåde ville de nævnte erhvervsdrivende ikke være forpligtede til at betale den i artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 fastsatte afgift i deres oprindelsesland, for så vidt som de ikke ville være i besiddelse af overskudslagre den 1. maj 2004.

192 De produkter, der er undergivet en suspensionsordning, ville dog fortsat være til de berørte erhvervsdrivendes disposition i andre medlemsstater, og de ville være i stand til at bringe produkterne i fri omsætning i det udvidede Fællesskab efter den 1. maj 2004 uden at skulle betale den omtvistede afgift, hvilket ville gøre artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 indholdsløs.

193 Det må således fastslås, at foranstaltninger som de i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 fastsatte er nødvendige for at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4.«

124 Som Retten har bemærket, tildeler artikel 41, stk. 1, i tiltrædelsesakten af 2003 Kommissionen beføjelse til i en overgangsperiode på tre år at vedtage alle nødvendige foranstaltninger for at lette overgangen fra den ordning, der blev anvendt i de nye medlemsstater, til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører på de vilkår, der findes i denne tiltrædelsesakt.

125 Hvad angår de bestemmelser, der finder anvendelse på den fælles markedsordning, fastsætter kapitel 4, punkt 1-4, i bilag IV til tiltrædelsesakten af 2003 formålet som bestående i at forhindre etableringen af overskudslagre og at nedlægge disse.

126 I henhold til bemyndigelsen i artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 kan Kommissionen således træffe særlige foranstaltninger i en overgangsperiode, selv undtagelser i givet fald fra de bestemmelser, som er blevet anvendelige i de nye medlemsstater i henhold til denne akt, såsom dem, der er fastsat i bilag IV til akten, i det omfang betingelserne i denne artikel 41 er opfyldt.

127 Følgelig kan argumentet om tilsidesættelse af princippet om retsreglernes rangfølge alene tages til følge for så vidt angår de foranstaltninger, som Kommissionen har vedtaget, hvis det fastslås, at disse ikke er nødvendige for at nå de formål, som således er fastlagt på landbrugsområdet.

128 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det er med rette, at Retten har henvist til retspraksis, hvorefter Kommissionen har et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik, og domstolskontrollen skal følgelig begrænses til en undersøgelse af, om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. i denne retning dom af 21.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 80). Det skal således ikke undersøges, om den af Kommissionen vedtagne foranstaltning er den mest egnede, men det tilkommer retsinstansen at undersøge, om den er åbenbart uegnet.

129 I det foreliggende tilfælde har Retten i den appellerede doms præmis 191 og 192 redegjort i detaljer for grundene til, at artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 ville være uden indhold, hvis Kommissionen ikke havde indført de foranstaltninger, der er fastsat i forordningens artikel 3.

130 I overensstemmelse med denne artikel 4 er de omhandlede produkter underlagt en erga omnes importafgift, hvis de udpegede lagre i de nye medlemsstater viser sig at være overskydende den 1. maj 2004. Med henblik på at undgå denne afgift kan de erhvervsdrivende placere alle mængder af de produkter, som kan kvalificeres som overskydende, under suspensionsproceduren, hvorfra det vil være muligt at overgive de pågældende produkter til fri omsætning uden betaling af denne erga omnes importafgift i henhold til bestemmelserne i kapitel 5 i bilag IV til tiltrædelsesakten af 2003.

131 Hvad netop angår disse bestemmelser har Domstolen allerede haft anledning til at præcisere, at de indfører en præferenceordning, som kun kan påberåbes, når visse betingelser er opfyldt (jf. i denne retning dom af 29.7.2010, sag C-248/09, Pakora Pluss, Sml. I, s. 7697, præmis 39-41).

132 Denne præferenceordning kan imidlertid ikke anvendes til at omgå forpligtelsen til at betale den erga omnes importafgift, der er indført ved artikel 4 i forordning nr. 1972/2003, i tilfælde, hvor der konstateres overskudslagre.

133 Ved at underlægge de produkter hidrørende fra de nye medlemsstater, som befinder sig under en af de suspensionsprocedurer, der er nævnt i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, en erga omnes importafgift, forekommer denne bestemmelse at være en nødvendig foranstaltning for at nå de formål, der er udtrykt i kapitel 4, punkt 1-4, i bilag IV til tiltrædelsesakten af 2003.

134 For så vidt som det ikke er godtgjort, at de i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 omhandlede foranstaltninger forfølger et andet formål end at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4, eller at de fører til en væsentlig ændring af tiltrædelsesakten af 2003, har Retten ikke begået nogen fejl ved – idet den forkastede Republikken Polens argument vedrørende tilsidesættelse af princippet om retsreglernes rangfølge – at fastslå, at Kommissionen havde beføjelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre den effektive virkning af afgiftsordningen.

135 Republikken Polens argument vedrørende den manglende årsagsforbindelse, hvorved det gøres gældende, at det havde været tilstrækkeligt at pålægge de toldafgifter, som er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, på de overskydende mængder af de omhandlede produkter og ikke alle produkterne uanset deres mængde, kan heller ikke rejse tvivl ved denne konklusion.

136 Når Republikken Polen har gjort gældende, at Retten har undladt at undersøge, om den af medlemsstaten foreslåede foranstaltning ville have været mere egnet, kritiserer den reelt Retten for ikke at have overskredet grænserne for domstolskontrollen, som den skal overholde i forbindelse med efterprøvelsen af Kommissionens kompetence ved vedtagelsen af foranstaltninger på området for den fælles landbrugspolitik.

137 Det følger af ovenstående, at det fjerde anbringende må forkastes.

Det femte anbringende

– Parternes argumenter

138 Med det femte anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 253 EF har Republikken Polen foreholdt Retten at have fastslået, at begrundelsen for artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 var tilstrækkelig.

139 Republikken Polen er af den opfattelse, at idet begrundelsen for forordningens artikel 3 ikke klart fremgår af forordningens betragtninger, og at den alene kan udledes af en »kompleks« juridisk fortolkning, er det åbenlyst, at den ikke opfylder betingelserne i artikel 253 EF. Rettens argumentation, hvormed det hævdes, at forordningens artikel 3 tilsigter at supplere artikel 4, og at den således ikke kræver en særskilt begrundelse, er åbenlyst urigtig.

140 Republikken Polen har anført, at det materielle anvendelsesområde for artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 er videre end anvendelsesområdet for forordningens artikel 4, idet sidstnævnte bestemmelse alene sigter til overskudslagre af de omhandlede produkter, mens den førstnævnte finder anvendelse på enhver mængde af de produkter, der er underlagt suspensionsordningen. Medlemsstaten har tilføjet, at Rettens bemærkninger i den appellerede doms præmis 235 og 236 vedrørende proceduren for vedtagelse af forordning nr. 1972/2003 heller ikke kan opfylde begrundelsesforpligtelsen i forhold til de berørte erhvervsdrivende, der i mangel af begrundelse for artikel 3 har været frataget muligheden for at vide, om den omstændighed, at de blev pålagt afgiften, hvilede på et tilstrækkeligt retsgrundlag.

141 Kommissionen har gjort gældende, at den manglende specifikke begrundelse i betragtningerne til forordning nr. 1972/2003 for så vidt angår forordningens artikel 3 ikke gør det muligt at fastslå, at de ved denne artikel indførte foranstaltninger er uden enhver begrundelse. Ifølge Kommissionen har Retten foretaget en korrekt og tilbundsgående analyse af foreneligheden af begrundelsen for artikel 3 med kravene i artikel 253 EF.

– Domstolens bemærkninger

142 Hvad angår begrundelseskravet efter artikel 253 EF har Retten bemærket følgende:

»214 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. Domstolens dom af 24.11.2005, forenede sager C-138/03, C-324/03 og C-431/03, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 10043, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

215 Kravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af retsakten, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater eller andre, der er umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dommen i sagen Italien mod Kommissionen, [...] præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

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

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

143 Da ingen af betragtningerne til forordning nr. 1972/2003 udtrykkeligt redegør for de specifikke grunde, der har ført Kommissionen til at vedtage foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 for så vidt angår produkter hidrørende fra de nye medlemsstater, har Retten anbragt foranstaltningerne i deres rette sammenhæng og fastslået følgende:

»229 [...] Som det således fremgår af tredje betragtning til forordning nr. 1972/2003, er et af hovedformålene med denne forordning at forebygge risikoen for handelsomlægninger, der vil kunne forstyrre markedsordningerne, som følge af etablering af overskudslagre.

230 Dette formål søges i overensstemmelse med tankegangen bag forordning nr. 1972/2003 nået ved at pålægge de i forordningens artikel 4 fastsatte afgifter på de overskudslagre, der findes i de nye medlemsstater, idet der i tredje betragtning til forordningen er en udtrykkelig henvisning til, at denne afgift er hensigtsmæssig for at sikre, at det nævnte mål nås.

231 Artikel 3's funktion i forordning nr. 1972/2003 hvad angår de produkter fra de nye medlemsstater, der er undergivet en suspensionsordning, består udelukkende i at supplere den afgiftsordning for overskudslagre, der er indført ved forordningens artikel 4, og nærmere bestemt at sikre den effektive virkning af denne bestemmelse.

232 Det er nemlig indlysende, at foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 er nødvendige for at komplementere afgiftsordningen hvad angår de omhandlede produkter, der stammer fra de nye medlemsstater, eftersom det er åbenbart – som det er fremhævet ovenfor i præmis 191-193 – at hvis der ikke fandtes disse foranstaltninger, ville enhver erhvervsdrivende, der ejer produkter, som er undergivet den ved forordningens artikel 4 indførte afgift, kunne undgå forpligtelsen til at erlægge denne afgift ved at undergive de omhandlede produkter en af de i forordningens artikel 3 nævnte toldordninger i en anden medlemsstat.

233 Heraf følger, at hvad angår de omhandlede produkter, der stammer fra de nye medlemsstater, udgør foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 blot et valg af teknisk art for Kommissionen, der har til formål at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4, hvilken bestemmelse på sin side er Kommissionens hovedvalg af teknisk art med henblik på at sikre dens mål, nemlig at forebygge etableringen af overskudslagre i de nye medlemsstater.

234 Det må dermed fastslås, at Kommissionen på baggrund af den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 216 og 217, ikke var forpligtet til at begrunde mere specifikt, hvorfor foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 er nødvendige, eftersom begrundelsen for den nævnte forordning

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

144 Hvad angår Republikken Polens argument vedrørende den hævdede »komplekse« fortolkning, som Retten har foretaget, skal det bemærkes, at selv hvis det antages, at denne antagelse er korrekt, kan den ikke føre til annullation af de kritiserede præmisser i den appellerede dom.

145 Efter med rette at have henvist til den faste retspraksis vedrørende begrundelseskravet i artikel 253 EF har Retten fastslået, at hovedelementerne i begrundelsen for forordning nr. 1972/2003 er indeholdt i første til tredje betragtning hertil.

146 I henhold til første betragtning til forordning nr. 1972/2003 tilsigter overgangsforanstaltningerne at forebygge omlægning af samhandelen i forbindelse med de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter som følge af tiltrædelsen. Mens anden og fjerde betragtning henviser til foranstaltningerne vedrørende eksportrestitutioner, henviser tredje betragtning nærmere bestemt til handelsomlægninger, der vil kunne forstyrre markedsordningerne, og til produkter, der kunstigt flyttes for ikke at indgå i de nye medlemsstaters normale lagre.

147 Det bemærkes, at betragtningerne til forordning nr. 1972/2003 giver de berørte personer mulighed for at få tilstrækkeligt kendskab til begrundelserne for de pågældende overgangsforanstaltninger og den kompetente ret at udøve sin kontrol.

148 Disse forhold, som bl.a. gav Retten mulighed for i forbindelse med det andet anbringende vedrørende den påståede manglende kompetence for Kommissionen at foretage en undersøgelse af nødvendigheden af foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 med henblik på at bevare den effektive virkning af denne forordning, kræver ikke en mere detaljeret begrundelse.

149 For så vidt som et af Republikken Polens argumenter tager udgangspunkt i den urigtige forudsætning, at det materielle anvendelsesområde for artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 er videre end anvendelsesområdet for forordningens artikel 4, skønt det klart fremgår af begrundelsen i den appellerede dom fremført i forbindelse med undersøgelsen af det fjerde anbringende og gengivet i denne doms præmis 129-133, at foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 var nødvendige for at sikre den effektive virkning af forordningens artikel 4, skal dette argument forkastes af samme grunde.

150 Hvad angår det andet argument vedrørende begrundelsesforpligtelsen i forhold til de erhvervsdrivende skal det bemærkes, at i henhold til den i den appellerede doms præmis 214 og 215 nævnte retspraksis udgør de berørte personers interesser og særligt de erhvervsdrivendes interesser et af de kriterier, som er anført i forbindelse med vurderingen af begrundelsesforpligtelsen.

151 Det fremgår ikke af den appellerede doms præmis 229-234, at Retten har begået en retlig fejl i forhold til denne retspraksis.

152 Det skal endelig bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at når en beslutning er vedtaget i en sammenhæng, som er velkendt for de berørte parter, kan den begrundes kortfattet (jf. i denne retning dom af 30.9.2003, sag C-301/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9919, præmis 89-93, og af 22.6.2004, sag C-42/01, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 6079, præmis 69 og 70).

153 Det er således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 235 og 236 har fastslået følgende:

»253 Denne konklusion styrkes af den sammenhæng, som forordning nr. 1972/2003 er vedtaget i. Republikken Polen har nemlig ikke bestridt, at den var tæt knyttet til forløbet op til vedtagelsen af den nævnte forordning, idet Republikken Polen har deltaget som observatør i diverse møder i

udvalget, der drøftede vedtagelsen af forordningen. Republikken Polen havde i øvrigt en omfattende korrespondance med Kommissionen om dette spørgsmål. Endelig fremgår det af sagens akter, at Kommissionen har tilkendegivet, at den var parat til at drøfte de forskellige spørgsmål vedrørende den nævnte forordning og til at overveje eventuelle ændringer før vedtagelsen af forordningen.

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

154 Det følger af det ovenstående, at det femte anbringende skal forkastes som ugrundet.

Det sjette anbringende

– Parternes argumenter

155 Med det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser har Republikken Polen foreholdt Retten at have fastslået, at de i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 omhandlede foranstaltninger, som er vedtaget på grundlag af artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003, ikke under nogen omstændigheder skal underlægges en vurdering af deres forenelighed med artikel 25 EF. Herved har Retten afvist at undersøge realiteten i Republikken Polens anbringende.

156 Rettens fortolkning af dommen af 25. maj 1978, Racke (sag 136/77, Sml. s. 1245), er fejlagtig, for så vidt som det afgørende forhold, der skal tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af lovligheden af de i denne sag omtvistede foranstaltninger, har været karakteren af de omstridte afgifter og ikke identiteten af deres ophavsmænd. Det er med urette, at Retten har fastslået, at overgangsforanstaltningerne kunne bestå i en undtagelse til regler, der ellers ville finde anvendelse i en given retlig situation, såsom artikel 25 EF, skønt artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 ikke tillader en sådan undtagelse, og idet ethvert forsøg på at antage, at der foreligger en sådan på grundlag af abstrakte henvisninger, er dømt til at slå fejl på grund af den omstændighed, at de foranstaltninger, som er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, ikke var nødvendige for at nå de formål, der forfølges med denne forordning. Republikken Polen har tilføjet, at Domstolens argumentation i dom af 20. oktober 1987, Spanien mod Rådet og Kommissionen (sag 119/86, Sml. s. 4121), ikke kan overføres til det foreliggende tilfælde, idet akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23, herefter »tiltrædelsesakten af 1985«) indebar en udtrykkelig bemyndigelse til at vedtage en supplerende mekanisme for samhandelen.

157 Kommissionen er af den opfattelse, at Republikken Polens fortolkning af den appellerede dom er urigtig. Hvad angår henvisningen til Racke-dommen har Kommissionen understreget, at Rettens undersøgelse med rette vedrørte akternes karakter og ikke identiteten af deres ophavsmænd. Hvad angår henvisningen til tiltrædelsesakten af 1985, har Kommissionen afvist at anerkende, at begrebet »supplerende mekanisme for samhandelen« indebærer en godkendelse af undtagelser til de almindelige principper for samhandelen, mens begrebet »overgangsbestemmelser« ikke tillader dette.

– Domstolens bemærkninger

158 Hvad angår den hævdede tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser, har Retten fastslået følgende:

»179 Republikken Polens opfattelse kan ikke tages til følge. I modsætning til det af Republikken Polen anførte er opkrævningen af den afgift, som er pålagt i medfør af artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, nemlig ikke i strid med forbuddet mod told ved indførsel og udførsel og andre

afgifter med tilsvarende virkning i artikel 25 EF, da den ikke er en afgift, som en medlemsstat har vedtaget ensidigt, men en fællesskabsforanstaltning, der er truffet for i en overgangsperiode at imødegå visse vanskeligheder, som ti nye medlemsstaters tiltrædelse til Den Europæiske Union medfører for den fælles landbrugspolitik (jf. i denne retning [Racke-dommen], præmis 7).

180 Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen vedtog forordning nr. 1972/2003, og dermed forordningens artikel 3, med hjemmel i en bestemmelse, der bemyndiger den til at vedtage nødvendige overgangsforanstaltninger for at lette overgangen fra den nuværende ordning i de nye medlemsstater til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører, nemlig [...] artikel 41 [i tiltrædelsesakten af 2003]. Disse overgangsforanstaltninger kan bl.a. bestå i undtagelser til regler, der ellers ville finde anvendelse i en given retlig situation, såsom artikel 25 EF. Dermed skal Rettens undersøgelse blot vedrøre spørgsmålet, om de foranstaltninger, der er iværksat ved artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, indgår som en integrerende del af de overgangsforanstaltninger, der kan vedtages i medfør af [...] artikel 41 [i tiltrædelsesakten af 2003]. I bekræftende fald vil ordningen nemlig ikke principielt kunne kritiseres som stridende mod traktatens og tiltrædelsesakten [af 2003's] bestemmelser vedrørende forbuddet mod toldafgifter (jf. i denne retning [dommen i sagen] Spanien mod Rådet og Kommissionen, [...] præmis 15).

181 Følgelig kan Republikken Polen ikke med føje påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om varernes frie bevægelighed og navnlig artikel 25 EF for at anfægte lovligheden af de ved artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 indførte afgifter. [...]«

159 Det skal bemærkes, at i modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, fremgår det ikke af ovennævnte præmisser i den appellerede dom, at foranstaltninger som dem, der er omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, ikke kan anfægtes, henset til fællesskabsretten.

160 Retten har således – idet den har fortolket Racke-dommen – bemærket, at opkrævningen af afgifter pålagt i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 ikke er i strid med forbuddet i artikel 25 EF på grund af den omstændighed, at de pågældende afgifter udgør fællesskabsretlige overgangsforanstaltninger, som er truffet for at give de pågældende myndigheder mulighed for at reagere på de vanskeligheder, som måtte opstå på landbrugsområdet som følge af de ti nye medlemsstaters tiltrædelse af Unionen. Det er således ikke egenskaben af ophavsmænd til de pågældende foranstaltninger, men karakteren af de omtvistede afgifter, der udgør det afgørende forhold, der skal tages i betragtning ved denne vurdering.

161 Det skal endvidere bemærkes, at Rettens fortolkning af Racke-dommen ikke har forhindret den i med rette og under henvisning til dommen i sagen Spanien mod Rådet og Kommissionen at tilføje, at vedtagelsen af overgangsforanstaltninger kan kritiseres som stridende mod bestemmelserne vedrørende forbuddet mod toldafgifter, når de iværksatte foranstaltninger ikke indgår som en integrerende del af de overgangsforanstaltninger, der kan vedtages i medfør af den relevante bestemmelse i tiltrædelsesakten af 2003.

162 Det følger heraf, at Republikken Polens argument, hvorefter Retten har anvendt en fortolkning af Racke-dommen, som udelukker enhver mulighed for at kritisere de i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 omhandlede foranstaltninger, skal forkastes.

163 Endvidere bemærkes, at Retten ikke kan kritiseres for ikke at have taget stilling til realiteten. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, der er iværksat ved artikel 3 i forordning nr. 1972/2003, udgør en integrerende del af de overgangsbestemmelser, som kan vedtages i henhold til artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003, skal der henvises til den vurdering, som Retten har foretaget i forbindelse med undersøgelsen af det fjerde anbringende i den appellerede doms præmis 189-193, således som disse er gengivet i denne doms præmis 129-133, om hvorvidt foranstaltningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 var nødvendige for at sikre den effektive virkning af bestemmelserne i forordningens artikel 4.

164 Republikken Polens argument om, at dommen i sagen Spanien mod Rådet og Kommissionen ikke kan overføres til det foreliggende tilfælde, fordi tiltrædelsesakten af 1985 indeholdt en udtrykkelig bemyndigelse med henblik på indførelse af en »supplerende mekanisme«, mens tiltrædelsesakten af 2003 ikke fastsatte en sådan bemyndigelse, for så vidt som denne akt udtrykkeligt bestemte i artikel 41, at der kunne indføres nødvendige overgangsforanstaltninger for at lette overgangen fra den nuværende ordning i de nye medlemsstater til Fællesskabets ordning, skal ligeledes forkastes, idet disse foranstaltninger, som det fremgår af denne doms præmis 124-133, kan indebære nødvendige undtagelser til gennemførelsen af de mål, som forfølges med denne akt.

165 Det følger af det ovenstående, at det sjette anbringende skal forkastes som ugrundet.

Det syvende anbringende

– Parternes argumenter

166 Med det syvende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet har Republikken Polen foreholdt Retten at have fastslået, at forskelsbehandlingen mellem de polske erhvervsdrivende og de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater var objektivt begrundet. Republikken Polen har fremhævet, at tilsidesættelsen af dette princip om forbud mod forskelsbehandling ikke består i anvendelsen af forskellige bestemmelser, men i den manglende objektive begrundelse for anvendelsen af disse bestemmelser.

167 Kommissionen har for det første ikke godtgjort, at risikoen for spekulation især stammer fra strømmen af produkter hidrørende fra Polen, og den har således på en vilkårlig måde støttet sig på et formål om forhindring af en risiko for en »ensidig« forstyrrelse, mens risikoen reelt ligeledes kunne stamme fra en strøm af produkter hidrørende fra de gamle medlemsstater.

168 Selv hvis det antages, at risikoen for spekulation hovedsageligt stammer fra strømmen af produkter hidrørende fra Polen, ville det for det andet ifølge Republikken Polen have været tilstrækkeligt i overgangsperioden at opretholde de importafgifter, som fulgte af præferenceordningen i stedet for at indføre højere erga omnes afgifter. Retten har således undladt at tage stilling til Republikken Polens argument om, at nødvendigheden af at forhindre risikoen for spekulation, som stammer fra strømmen af produkter hidrørende fra Polen, ikke objektivt kunne begrunde den forskelsbehandling, som blev anvendt i den af artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 omhandlede periode på de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater i forhold til de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater.

169 Kommissionen har gjort gældende, at Retten har behandlet spørgsmålet om forskellig behandling af de erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater og de erhvervsdrivende i de nye medlemsstater ved for så vidt angår strømmen af produkter hidrørende fra de nye medlemsstater at tage stilling til nødvendigheden af at sikre effektiviteten af den afgift, der er indført ved artikel 4 i forordning nr. 1972/2003, og for så vidt angår strømmen af produkter hidrørende fra de gamle medlemsstater at tage stilling til nødvendigheden af at undgå en dobbelt udbetaling af eksportrestitutioner. Kommissionen er af den opfattelse, at i modsætning til, hvad Republikken Polen har anført, har Retten taget stilling til risikoen for »bilateral« forstyrrelse. Hvad angår størrelsen af importafgifterne har Kommissionen anført, at dette argument henhører under proportionalitetsprincippet, hvis tilsidesættelse imidlertid ikke er blevet gjort gældende i forhold til artikel 3 i forordning nr. 1972/2003.

– Domstolens bemærkninger

170 Hvad angår den hævdede tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, har Retten fastslået følgende:

»199 Som det er anført ovenfor i præmis 128-130, indebærer det principielle forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets landbrugsproducenter i henhold til artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles

ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet, men dette ændrer ikke ved, at landbrugssituationen den 1. maj 2004 var helt anderledes i de nye medlemsstater end i de gamle medlemsstater.

200 Dette indebærer, at den omstændighed alene, at der anvendes forskellige regler på erhvervsdrivende fra de nye medlemsstater i forhold til erhvervsdrivende i de gamle medlemsstater, ikke udgør forskelsbehandling.

201 Mens bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 – som Kommissionen med rette har bemærket – hvad angår produkter, der stammer fra de nye medlemsstater, i dette tilfælde har til formål at forhindre, at de erhvervsdrivende under anvendelse af en suspensionsordning kan foretage en kunstig formindskelse af de lagre, der er opbygget før den 1. maj 2004, med henblik på at bringe dem i fri omsætning efter denne dato som produkter, der ikke er undergivet importafgifter, har de et åbenbart andet formål hvad angår de produkter, der stammer fra Fællesskabet, og som er undergivet en suspensionsordning eller er under transport i det udvidede EF efter at have været underkastet eksportformaliteter.

202 Eftersom de sidstnævnte produkter ikke har været undergivet den omtvistede afgift i artikel 4 i forordning nr. 1972/2003, kan formålet med bestemmelserne i forordningens artikel 3, stk. 2, hvad angår disse produkter således ikke være at sikre den effektive virkning af den omhandlede afgift.

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

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

204 Det er alene af denne grund, at artikel 3, stk. 2, andet afsnit, [i forordning nr. 1972/2003] indeholder en fritagelse, hvis den erhvervsdrivende godtgør, at disse produkter ikke tidligere havde givet anledning til udbetaling af eksportrestitution.

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

171 Det fremgår af ovenstående, at Retten har foretaget en detaljeret undersøgelse af de ordninger, som import af produkter hidrørende fra de nye medlemsstater og produkter hidrørende fra de gamle medlemsstater var underlagt i henhold til bestemmelserne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003. Det er med rette, at Retten har fastslået, at på grund af de forskellige formål, som forfølges med disse bestemmelser, for så vidt angår produkter hidrørende fra de nye medlemsstater og produkter hidrørende fra de gamle medlemsstater, udgør anvendelsen af forskellige ordninger på disse produkter ikke en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

172 Hvad for det første angår Republikken Polens argument vedrørende Kommissionen, om at denne institution ikke i forordning nr. 1972/2003 har godtgjort, at risikoen for spekulation hovedsageligt stammede fra strømmen af produkter hidrørende fra Polen, skal det bemærkes, at en appel skal tage sigte på en kritik af den appellerede dom og ikke den pågældende forordning, hvorfor dette argument ikke skal antages til realitetsbehandling af de grunde, der er anført i denne doms præmis 97 og 98.

173 Hvad for det andet angår kritikpunktet om, at Retten burde have fundet, at det for at forhindre risikoen for spekulation var tilstrækkeligt – for så vidt angår produkter hidrørende fra Polen og i overgangsperioden – at opretholde de importafgifter, som fulgte af præferenceordningen, skal det fastslås, at Republikken Polen alene har gentaget de argumenter, der allerede er fremført under de tidligere anbringender vedrørende de i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 omhandlede foranstaltningers unødvendige karakter, og at medlemsstaten ikke har fremført nogen retlige argumenter, som gør det muligt at fastslå, at Retten har tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

174 Dette argument kan heller ikke tiltrædes.

175 Det følger af det ovenstående, at det syvende anbringende skal forkastes som ugrundet.

Det ottende anbringende

– Parternes argumenter

176 Med det ottende og sidste anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har Republikken Polen kritiseret Retten for i den appellerede doms præmis 246 at have fastslået, at Fællesskabet ikke har skabt en situation, som kunne give grundlag for en berettiget forventning for så vidt angår denne medlemsstat eller de polske erhvervsdrivende. Republikken Polen er af den opfattelse, at bestemmelserne i tiltrædelsestraktaten i sig selv er en kilde til berettigede forventninger, og at normalt påpasselige erhvervsdrivende ikke var i stand til at påregne, at artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 kunne anvendes til at indføre undtagelsesbestemmelser til kapitel 5 i bilag IV til denne tiltrædelsesakt.

177 Kommissionen har anført, at den pågældende tiltrædelsesakt og nærmere bestemt artikel 41 heri giver bemyndigelse til at vedtage alle nødvendige overgangsforanstaltninger. For så vidt som det ikke er præciseret, hvilken metode der skal anvendes til at træffe disse foranstaltninger, kan bestemmelsen ikke begrunde en berettiget forventning.

– Domstolens bemærkninger

178 Hvad angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har Retten fastslået følgende:

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

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

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

248 Det bemærkes dernæst, at enhver normalt agtpågivende erhvervsdrivende, der har undergivet produkter en af ordningerne i artikel 3 i forordning nr. 1972/2003 før den 1. maj 2004, efter offentliggørelsen af tiltrædelsesakten [af 2003] i [*Den Europæiske Unions Tidende*] burde have vidst, at Kommissionen i medfør af artikel 41, stk. 1, i denne akt var beføjet til at vedtage overgangsforanstaltninger for at tilpasse de gældende ordninger i de nye medlemsstater til den fælles markedsordning, og at sådanne foranstaltninger eventuelt kunne have indvirkning på de overskudslagre, der allerede var etableret på tidspunktet for offentliggørelsen af forordning nr. 735/2004, samt på de produkter, der var undergivet en suspensionsordning (jf. i denne

retning Weidacher-dommen, [...] præmis 33). Kommissionen orienterede i øvrigt Republikken Polen om de påtænkte foranstaltninger i denne sag i det udvalg, der drøftede vedtagelsen af forordning nr. 1972/2003. Republikken Polen kan således ikke hævde, at der er sket en tilsidesættelse af denne medlemsstats berettigede forventning.«

179 Det skal bemærkes, at det er med rette, at Retten har fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke var tilsidesat.

180 I medfør af fast retspraksis står adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning åben for enhver erhvervsdrivende med begrundede forventninger, som en institution har givet anledning til. Selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Unionens grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn, og dette gælder navnlig på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. i denne retning dom af 15.7.2004, forenede sager C-37/02 og C-38/02, Di Lenardo og Dilexport, Sml. I, s. 6911, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

181 Det samme gør sig gældende for så vidt angår en tiltrædende medlemsstat (jf. i denne retning kendelse af 23.3.2011, sag C-535/09 P, Estland mod Kommissionen, præmis 73).

182 Hverken Republikken Polen eller de polske erhvervsdrivende har således kunnet have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af den bestående retlige situation, således som den følger af tiltrædelsesakten af 2003 på tidspunktet for dennes undertegnelse, idet den pågældende akts artikel 41, stk. 1, udtrykkeligt bemyndigede Kommissionen at træffe de nødvendige overgangsforanstaltninger for at undgå forstyrrelser på Fællesskabets marked på grund af den fremtidige udvidelse.

183 Det fremgår i denne forbindelse af bemærkningerne i besvarelsen af Republikken Polens fjerde anbringende, at artikel 41 i tiltrædelsesakten af 2003 giver Kommissionen mulighed for at indføre undtagelsesbestemmelser til kapitel 5 i bilag IV til den pågældende akt, når disse er nødvendige for at lette overgangen fra den nuværende ordning i de nye medlemsstater til den ordning, som anvendelsen af den fælles landbrugspolitik medfører, og sikre, at denne fungerer korrekt.

184 Det ottende og sidste anbringende fremført af Republikken Polen skal følgelig forkastes som grundløst.

185 Det følger af det ovenstående, at ingen af Republikken Polens realitetsanbringender kan lægges til grund.

186 Følgelig bør appellen forkastes.

Sagens omkostninger

187 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af samme reglements artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

188 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da denne i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Appellen forkastes.

2) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.

Underskrifter