

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

M. POIARES MADURO

vom 21. Juni 2007<sup>1</sup>

1. Diese beim Gerichtshof erhobene Klage ist die erste Klage der Republik Polen. Sie wirft mehrere wichtige, bisher nicht behandelte Rechtsfragen auf, die es rechtfertigen, dass sich die Große Kammer mit ihnen befasst. Im Nachgang zu den langwierigen Beitrittsverhandlungen über die Agrarbestimmungen und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (im Folgenden: GAP) wird der Gerichtshof aufgefordert, genau darzulegen, inwieweit die Gemeinschaftsorgane zur Anpassung der Bestimmungen der Beitrittsabkommen befugt sind. Darüber hinaus wird der Gerichtshof den Umfang des Rechtsschutzes festlegen müssen, der den künftigen Mitgliedstaaten gegenüber Maßnahmen zusteht, die zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten von Beitrittsverträgen erlassen werden.

Beschlusses 2004/281/EG des Rates vom 22. März 2004 zur Anpassung der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge infolge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik<sup>2</sup>.

**I — Rechtlicher und tatsächlicher Rahmen der Klage**

2. Die vorliegende Klage richtet sich auf die Nichtigerklärung des Art. 1 Nr. 5 des

3. Der streitige Beschluss wurde gemäß Art. 2 Abs. 3 des Vertrags zwischen dem Königreich Belgien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, Irland, der Italienischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Nieder-

1 — Originalsprache: Portugiesisch.

2 — ABl. L 93, S. 1 (im Folgenden: streitiger Beschluss).

lande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union<sup>3</sup> verabschiedet, der bestimmt: „Abweichend von Absatz 2 können die Organe der Union vor dem Beitritt die Maßnahmen erlassen, die in ... den Artikeln 21 und 23 ... vorgesehen sind. Diese Maßnahmen treten nur vorbehaltlich des Inkrafttretens dieses Vertrags und zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens in Kraft.“ Der Beschluss wurde auf der Grundlage von Art. 23 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge<sup>4</sup> gefasst. Dieser bestimmt: „Der Rat kann einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die bei einer Änderung der Gemeinschaftsregelung gegebenenfalls erforderlichen Anpassungen der Bestimmungen dieser Akte über die

[GAP] vornehmen. Diese Anpassungen können vor dem Tag des Beitritts vorgenommen werden.“

4. Die Klägerin beanstandet, dass Art. 1 Nr. 5 des streitigen Beschlusses (im Folgenden: angefochtene Bestimmung) den Mechanismus der schrittweisen Einführung von Direktzahlungen (sogenanntes „Phasing in“, im Folgenden: Phasing-in-Mechanismus) in den neuen Mitgliedstaaten auf neue Direktzahlungen ausgedehnt und somit die Ausnahmen vom Grundsatz der vollständigen Auszahlung erweitert habe. Diese Erweiterung des Teilzahlungssystems führe gegenüber einer angenommenen vollständigen Auszahlung zu einer beträchtlichen Reduzierung der Zahlungen an die polnischen Landwirte.

5. Die Klage ist lediglich die gerichtliche Form des Widerstands, den die Republik Polen dem Mechanismus der schrittweisen Einführung von Direktzahlungen seit den Beitrittsverhandlungen entgegengesetzt hat. Während der Verhandlungen forderte die Republik Polen bei zahlreichen Gelegenheiten, dass der polnischen Landwirtschaft mit dem Beitritt vollständiger Zugang zu den Direktzahlungen zu gewährleisten sei. Vergeblich. In einem Diskussionspapier vom 30. Januar 2002<sup>5</sup> hatte die Kommission während eines Übergangszeitraums die stufenweise Einführung von Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten aus mehreren Gründen empfohlen, die im Wesentlichen mit der erforderlichen, in diesen Staaten zu jener Zeit betriebenen Restrukturierung des Landwirtschaftssektors, der Einkommenssituation der Landwirte sowie der gebotenen

3 — Unterzeichnet am 16. April 2003 und in Kraft getreten am 1. Mai 2004 (ABl. 2003, L 236, S. 17, im Folgenden: Beitrittsvertrag).

4 — ABl. 2003, L 236, S. 33 (im Folgenden: Beitrittsakte).

5 — *Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP*, SEK (2002) 95 endg.

Verhinderung eines Ungleichgewichts gegenüber sonstigen Wirtschaftssektoren oder der Schaffung spekulativer Gewinnchancen verbunden waren. In Übereinstimmung mit dieser Empfehlung nahmen die fünfzehn Mitgliedstaaten in den Beitrittsverhandlungen gegenüber der Republik Polen in einem Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union vom 31. Oktober 2002<sup>6</sup> die Haltung ein, der Forderung Polens, die Direktzahlungen den polnischen Landwirten ab dem Beitritt im gleichen Umfang wie den Landwirten der Union zu zahlen, nicht nachzukommen und die genannten Zahlungen in Polen während eines Übergangszeitraums stufenweise einzuführen. Die Diskussionen hierüber setzten sich bis zur Beitrittskonferenz am Rand des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 12. und 13. Dezember 2002 fort, aus dessen Schlussfolgerungen hervorgeht, dass die Frage der stufenweisen Einführung von Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten gemäß dem Wortlaut des Gemeinsamen Standpunkts vom 31. Oktober 2002 gelöst wurde. Als die Kommission infolge der Reform der GAP, die nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrags erfolgte, am 27. Oktober 2003 den Vorschlag für den streitigen Beschluss vorlegte, konnte die polnische Regierung die Verabschiedung des Beschlusses nicht verhindern, obwohl sie in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens Einwände geltend gemacht hatte.

6. Um die rechtliche Bedeutung des Rechtsstreits zu verstehen, ist der gesetzliche Rahmen kurz in Erinnerung zu rufen.

7. Die Direktzahlungen, die Landwirten im Rahmen der Regelungen zur Unterstützung ihres Einkommens gewährt werden, waren zunächst durch die Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik<sup>7</sup> geregelt, und der Anhang der Verordnung enthält ein Verzeichnis dieser Regeln für direkte Beihilfen. Art. 20 der Beitrittsakte bestimmt: „Die in Anhang II aufgeführten Rechtsakte werden nach Maßgabe jenes Anhangs angepasst.“ In Übereinstimmung mit dieser Vorschrift wurde der Mechanismus der schrittweisen Einführung von Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten in Anhang II Kapitel 6 Teil A Nr. 27 der Beitrittsakte festgelegt, indem Art. 1a in die Verordnung Nr. 1259/1999 eingefügt wurde. Gemäß Art. 1a ist der Mechanismus der schrittweisen Einführung auf die „im Rahmen der Stützungsregelungen nach Artikel 1 gewährten Direktzahlungen“ gerichtet. Art. 1 der Verordnung Nr. 1259/1999 enthält wiederum eine Definition dieser Direktzahlungen und verweist für eine Aufzählung der Direktzahlungen auf den Anhang der genannten Verordnung<sup>8</sup>.

8. Am 29. September 2003 wurde die Verordnung Nr. 1259/1999 mit Wirkung vom 1. Mai 2004 durch die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für

7 — ABl. L 160, S. 113.

8 — Art. 1 der Verordnung Nr. 1259/1999 bestimmt: „Diese Verordnung gilt für die Direktzahlungen an Betriebsinhaber im Rahmen von Stützungsregelungen der [GAP], die vollständig oder teilweise aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert werden, ausgenommen die Direktzahlungen, die unter die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 fallen. Diese Stützungsregelungen sind im Anhang verzeichnet.“

6 — Gemeinsamer Standpunkt vom 31. Oktober 2002, CONF-PL 81/02.

Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001<sup>9</sup> durch den Rat aufgehoben. Aus Art. 1 und Anhang I der Verordnung Nr. 1782/2003 geht hervor, dass die genannte Verordnung die bereits bestehenden Regeln für Direktzahlungen an Landwirte um Direktzahlungen an Erzeuger von Schalenfrüchten und Energiepflanzen erweitert und Ergänzungszahlungen im Rahmen der Regeln für Direktzahlungen im Milchsektor vorsieht.

9. Durch Art. 1 Nr. 5 des streitigen Beschlusses vom 22. März 2004 ersetzte der Rat die Bestimmungen von Anhang II Kapitel 6 Teil A Nr. 27 der Beitrittsakte, die Änderungen der Verordnung Nr. 1259/1999 enthielten, durch Bestimmungen zur Änderung der Verordnung Nr. 1782/2003, um die Anpassungen zu berücksichtigen, die nach Unterzeichnung der Beitrittsurkunden durch die Verabschiedung der zuletzt genannten Verordnung an der GAP vorgenommen worden waren. Nunmehr wird durch die genannte Nr. 27 ein Art. 143a in die Verordnung Nr. 1782/2003 eingefügt, der die schrittweise Einführung von „Direktzahlungen“ in den neuen Mitgliedstaaten nach einem Schema vorsieht, d. h. nicht nur der

bereits jetzt in Anhang I dieser Verordnung aufgeführten Zahlungen, sondern auch der Zahlungen, die später in den genannten Anhang aufgenommen werden.

10. Die Republik Polen ist der Ansicht, dass die angefochtene Bestimmung das Teilzahlungssystem rechtswidrig ausdehne. Dieses gilt nicht mehr nur für die im Anhang der Verordnung Nr. 1259/1999 abschließend aufgeführten Unterstüzungsinstrumente. Es betrifft nunmehr allgemein alle „Direktzahlungen“, d. h. auch neue Direktzahlungen. Zu Letzteren zählen die Direktzahlungen, die bereits jetzt durch die Verordnung Nr. 1782/2003 eingeführt worden sind, nämlich Zahlungen im Schalenfrucht- und Energiepflanzenektor sowie Ergänzungszahlungen im Milchsektor. Darüber hinaus werden Direktzahlungen erfasst, die später eingeführt und in Anhang I der Verordnung Nr. 1782/2003 eingefügt werden.

11. Aus diesem Grund hat die Klägerin die vorliegende Nichtigkeitsklage erhoben, die sie im Wesentlichen auf drei Klagegründe stützt. Bevor jedoch die Begründetheit der Klage geprüft wird, ist ihre Zulässigkeit zu untersuchen.

<sup>9</sup> — ABl. L 270, S. 1.

## II — Zur Zulässigkeit

12. In der vorliegenden Rechtssache hat der Rat am 23. September 2004 gemäß Art. 91 der Verfahrensordnung die Einrede der Unzulässigkeit der Klage erhoben und geltend gemacht, dass die Klage wegen Verspätung offensichtlich unzulässig sei. Der Gerichtshof hat beschlossen, die Entscheidung über die Einrede dem Endurteil vorzubehalten.

13. Die Zulässigkeit der von der Republik Polen erhobenen Klage ist zweifellos problematisch. Folgt man der üblicherweise besonders strengen Rechtsprechung des Gerichtshofs hinsichtlich der Einhaltung von Verfahrensfristen und allgemein der Zulässigkeitsvoraussetzungen, so erscheint die Klageabweisung wegen Fristversäumnis geboten. Dies möchte ich als Erstes in Erinnerung rufen. Die Grundsätze, die der Rechtsordnung der Union zugrunde liegen, insbesondere der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes und der ihm von der Rechtsprechung stufenweise zuerkannte Umfang, sollten meiner Meinung nach jedoch letztlich zu einer anderen Lösung führen. An zweiter Stelle werde ich die Möglichkeiten darlegen, die Klage für zulässig anzusehen.

## A — Strenge Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen

### 1. Berechnung der Klagefrist

14. Der streitige Beschluss wurde am 30. März 2004 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. Die Republik Polen hat am 28. Juni 2004 Klage erhoben. Gemäß Art. 230 Abs. 5 EG sind Klagen jedoch „binnen zwei Monaten zu erheben; diese Frist läuft ... von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung ... oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat“. Gemäß den herkömmlichen Regeln der Fristberechnung ist die Klage folglich verspätet.

15. Wie aus Art. 230 Abs. 5 EG hervorgeht und durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>10</sup> bestätigt wird, kommt der Zeitpunkt, zu dem der Kläger von der Handlung Kenntnis erlangt hat, nur subsidiär neben dem Zeitpunkt der Bekanntgabe in Betracht. Für die Feststellung des Beginns der Klagefrist ist folglich der Zeitpunkt der Bekanntgabe der Handlung maßgebend, selbst wenn die Klägerin in der vorliegenden Rechtssache vor dem Zeitpunkt der Bekanntgabe des streitigen Beschlusses von dessen Inhalt Kenntnis erlangt hat, wie aus der Tatsache hervorgeht, dass sie in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens, das in der Verabschiedung des genannten Beschlusses mün-

<sup>10</sup> — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 19. Februar 1998, Kommission/Rat (C-309/95, Slg. 1998, I-655), vom 10. März 1998, Deutschland/Rat (C-122/95, Slg. 1998, I-973, Randnrn. 34 bis 39), und des Gerichts vom 28. Januar 1999, BAI/Kommission (T-14/96, Slg. 1999, II-139, Randnrn. 32 bis 36).

dete, durch die Versendung zahlreicher Mitteilungen und Stellungnahmen an den Rat und die Kommission Einwände gegen den Beschluss erhoben hatte.

16. Der streitige Beschluss wurde im Amtsblatt L 93 vom 30. März 2004 veröffentlicht. Und es gilt die Vermutung, dass das Datum der Bekanntgabe dem Datum entspricht, das auf der jeweiligen Ausgabe des Amtsblatts abgedruckt ist<sup>11</sup>.

17. Dennoch macht die Klägerin im vorliegenden Fall zum einen geltend, dass die Ausgabe des Amtsblatts vom 30. März 2004 zu diesem Zeitpunkt nicht in den Amtssprachen der zehn neuen Mitgliedstaaten verfügbar gewesen sei, obwohl Art. 8 des streitigen Beschlusses vorschreibe, dass der Beschluss in den neun Amtssprachen der Beitrittsstaaten abgefasst werde; zum anderen sei die polnische Ausgabe des genannten Amtsblatts den polnischen Behörden jedenfalls erst viel später, nämlich am 27. Juli 2005, übermittelt worden. Soweit die Bekanntgabe in den Amtssprachen der neuen Mitgliedstaaten erst deutlich nach dem 30. März 2004 erfolgt sei, habe der Rat die Ausgabe des Amtsblatts, in der der streitige Beschluss veröffentlicht worden sei, sogar absichtlich rückdatiert.

18. Diese Argumente greifen nicht. Nach ständiger Rechtsprechung gilt die Bekanntgabe eines Rechtsakts zwar erst als vollendet, wenn die Ausgabe des Amtsblatts, in der die Bekanntgabe erfolgt ist, in allen Amtssprachen zur Verfügung steht<sup>12</sup>. Wenn der Nachweis erbracht würde, dass das Datum, an dem die genannte Ausgabe tatsächlich verfügbar war, nicht dem Datum auf der Ausgabe entspricht, wäre allein das tatsächliche Veröffentlichungsdatum maßgebend, denn „nach einem grundlegenden Prinzip der Gemeinschaftsrechtsordnung darf ein hoheitlicher Rechtsakt den Bürgern nicht entgegengehalten werden, bevor sie die Möglichkeit haben, von diesem Rechtsakt Kenntnis zu nehmen“<sup>13</sup>. So war der angefochtene Rechtsakt in der dem Urteil Deutschland/Rat<sup>14</sup> zugrunde liegenden Rechtssache am 23. Dezember 1994 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht worden, aber dieses Amtsblatt stand erst ab dem 13. Februar 1995 zur Verfügung. Daher wurde das zuletzt genannte Datum als Beginn der Klagefrist angesehen. Wenn allerdings letztendlich nachgewiesen würde, dass die Ausgabe des Amtsblatts, in dem der streitige Beschluss veröffentlicht wurde, absichtlich rückdatiert wurde, müsste dieser Beschluss wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit für nichtig erklärt werden<sup>15</sup>.

19. Zum einen hat der Generaldirektor des Amts für amtliche Veröffentlichungen der

12 — Ebd.

13 — Ebd.

14 — C-122/95. Vgl. ferner Urteile des Gerichtshofs vom 9. Januar 1990, SAFA (C-337/88, Slg. 1990, I-1, Randnr. 12), und des Gerichts vom 22. Januar 1997, Opel Austria/Rat (T-115/94, Slg. 1997, II-39, Randnr. 127).

15 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Opel Austria/Rat (Randnrn. 128 bis 134).

11 — Vgl. Urteile vom 25. Januar 1979, Racke (98/78, Slg. 1979, 69, Randnr. 15) und Decker (99/78, Slg. 1979, 101, Randnr. 3).

Europäischen Gemeinschaften gegenüber dem Gerichtshof jedoch auf dessen Anfrage<sup>16</sup> erklärt, dass das Amtsblatt L 93 vom 30. März 2004 sehr wohl ab diesem Zeitpunkt in allen Sprachen der neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung stand. Zwar hat die Klägerin den Wahrheitsgehalt dieser Auskunft bestritten, doch dieser kann nicht ohne ernsthafte Anhaltspunkte in Zweifel gezogen werden, und derartige Anhaltspunkte sind dem Gerichtshof nicht vorgelegt worden. Es spielt keine Rolle, dass diese Ausgabe des Amtsblatts erst am 15. Dezember 2004 auf der Website EurLEX auf Polnisch abgerufen werden konnte, da für die Bekanntgabe von Gesetzestexten nur die gedruckte Fassung verbindlich ist. Zum anderen steht fest, dass die Bekanntgabe an dem Tag, an dem die Amtsblattausgabe, die den Rechtsakt wiedergibt, tatsächlich in allen Gemeinschaftssprachen beim Amt für Veröffentlichungen in Luxemburg verfügbar ist, als erfolgt und somit das Amtsblatt als verfügbar gilt. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass *„es darauf an[kommt], dass das Datum, an dem eine Verordnung als veröffentlicht anzusehen ist, nicht je nach der Verfügbarkeit des Amtsblatts der [Europäischen] Gemeinschaften im Gebiet eines jeden Mitgliedstaats variiert. Die Einheit und die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts setzen voraus, dass das Inkrafttreten einer Verordnung soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist, ohne Rücksicht auf die Verzögerungen, die sich trotz der Bemühungen um eine rasche Verteilung des Amtsblatts in der gesamten Gemeinschaft ergeben mögen, in allen Mitgliedstaaten zum selben Zeitpunkt erfolgt“*<sup>17</sup>.

Im Übrigen sollen Unwägbarkeiten bei der Verbreitung des Amtsblatts gerade durch die Verschiebung des Beginns der Klagefrist

gemäß Art. 81 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs sowie die Entfernungsfrist von zehn Tagen pauschal berücksichtigt werden, damit alle Kläger die ihnen aufgrund des EG-Vertrags zustehende Frist von zwei Monaten voll ausschöpfen können<sup>18</sup>.

20. In der vorliegenden Rechtssache ist daher der Beginn der Klagefrist auf den 30. März 2004 festzulegen. Somit berechnet sich die Frist folgendermaßen. Art. 80 § 1 Buchst. a der Verfahrensordnung bestimmt: *„Ist für den Anfang einer nach Tagen, Wochen, Monaten oder Jahren bemessenen Frist der Zeitpunkt maßgebend, zu dem ein Ereignis eintritt oder eine Handlung vorgenommen wird, so wird bei der Berechnung dieser Frist der Tag, in den das Ereignis oder die Handlung fällt, nicht mitgerechnet.“* Außerdem wurde der Beginn der in Art. 230 Abs. 5 EG festgelegten zweimonatigen Klagefrist gemäß Art. 81 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs<sup>19</sup> vom 30. März 2004 auf den 14. April 2004 Mitternacht verschoben. Im Übrigen be-

16 — Vgl. Beschluss vom 15. November 2006, Polen/Rat (C-273/04, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht).

17 — Urteile Racke (Randnr. 16) und Decker (Randnr. 4). Hervorhebung nur hier.

18 — Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Reischl vom 16. März 1977 in der Rechtssache *Société pour l'exportation des sucres/Kommission* (Urteil vom 31. März 1977, 88/76, Slg. 1977, 709, 731) und vom 5. März 1980 in der Rechtssache *Könecke/Kommission* (76/79, Slg. 1980, 665, 683).

19 — Art. 81 § 1 der Verfahrensordnung in der zum Zeitpunkt der Klageerhebung geltenden Fassung bestimmte: *„Die Fristen für die Erhebung der Klagen gegen Maßnahmen der Organe beginnen im Fall der Bekanntgabe am Tag nach der Bekanntgabe an den Betroffenen und im Fall der Veröffentlichung am fünfzehnten Tag nach Erscheinen der Maßnahme im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.“*

stimmt Art. 80 § 1 Buchst. b der Verfahrensordnung<sup>20</sup>, dass eine nach Monaten bemessene Frist mit Ablauf des Tages endet, der im letzten Monat dieselbe Zahl wie der Tag des Fristbeginns trägt. Die Klagefrist endete folglich mit Ablauf des 14. Juni 2004. Unter Berücksichtigung der einmaligen Entfernungsfrist von zehn Tagen, die gemäß Art. 81 § 2 der Verfahrensordnung<sup>21</sup> zu den Verfahrensfristen hinzuzurechnen ist, endete die insgesamt für die Klageerhebung geltende Frist am Donnerstag, den 24. Juni 2004 um Mitternacht. Dieser Tag des Fristablaufs ist nicht im Verzeichnis der gesetzlichen Feiertage in Art. 1 des Anhangs der Verfahrensordnung aufgeführt.

21. Die Klageschrift ist am 28. Juni 2004 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Folglich ist die vorliegende Klage verspätet erhoben worden.

2. Vorbringen der Klägerin zugunsten einer Festlegung des Beginns der Klagefrist auf den Zeitpunkt des Beitritts

22. Die Klägerin macht geltend, dass der Beginn der Klagefrist auf den Zeitpunkt

20 — Dieser hat folgenden Wortlaut:

„Eine nach Wochen, Monaten oder Jahren bemessene Frist endet mit Ablauf des Tages, der in der letzten Woche, im letzten Monat oder im letzten Jahr dieselbe Bezeichnung oder dieselbe Zahl wie der Tag trägt, an dem das Ereignis eingetreten oder die Handlung vorgenommen worden ist, von denen an die Frist zu berechnen ist. Fehlt bei einer nach Monaten oder Jahren bemessenen Frist im letzten Monat der für ihren Ablauf maßgebende Tag, so endet die Frist mit Ablauf des letzten Tages dieses Monats.“

21 — Seit der am 28. November 2000 erfolgten Änderung dieser Bestimmung der Verfahrensordnung (Abl. L 322, S. 1).

gelegt werden müsse, an dem der Beitrittsvertrag in Kraft getreten sei, d. h. auf den 1. Mai 2004. Die als Streithelfer beigetretenen Staaten sind ebenfalls dieser Auffassung. Die Klägerin stützt ihr Vorbringen auf mehrere Argumente. Die ersten beiden Argumente können schnell widerlegt werden.

23. Die Republik Polen trägt zunächst vor, dass die in Art. 23 der Beitrittsakte vorgesehenen Maßnahmen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags und vorbehaltlich seines Inkrafttretens wirksam und verbindlich würden. Dies ist zutreffend und wird im Übrigen in Art. 9 des angefochtenen Beschlusses in Erinnerung gerufen<sup>22</sup>. Das bedeutet jedoch nicht, dass gegen die im genannten Art. 23 vorgesehenen Maßnahmen nicht ab ihrer Veröffentlichung Einwände erhoben werden könnten. Denn die Befugnis, gegen eine Handlung Einwände zu erheben, die an die Erfüllung aller erforderlichen Veröffentlichungsförmlichkeiten gebunden ist und die die Klagefrist in Gang setzt, darf nicht mit der Erzeugung von Rechtswirkungen, dem gegebenenfalls verzögerten Inkrafttreten, verwechselt werden. Der Umstand, dass Art. 254 Abs. 1 EG den Zeitpunkt des Inkrafttretens von zwingend zu veröffentlichenden Akten des abgeleiteten Rechts vorbehaltlich eines anderen ausdrücklich festgelegten Zeitpunkts auf den zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung legt, ist nie so ausgelegt worden, dass durch

22 — Art. 9 des streitigen Beschlusses bestimmt:

„Dieser Beschluss wird vorbehaltlich des Inkrafttretens des Vertrags über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 wirksam.“



ihn die Ingangsetzung der Klagefrist am Tag der Veröffentlichung verhindert würde.

abzufassen ist und keine dieser Fassungen vor den anderen Vorrang hat. Nähme man an, dass erst das Inkrafttreten des Beitrittsvertrags den verschiedenen Sprachfassungen Rechtsgültigkeit verliehe, so gälte dies jedenfalls für alle 21 Sprachen, sowohl die der alten als auch die der neuen Mitgliedstaaten.

24. Um die Festlegung des Beginns der Klagefrist auf den 1. Mai 2004 zu rechtfertigen, beruft sich die Republik Polen ferner auf Art. 58 der Beitrittsakte<sup>23</sup> sowie Art. 8<sup>24</sup> und 9 des streitigen Beschlusses. Gemäß diesen Bestimmungen sind die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe, einschließlich des fraglichen Beschlusses, in den neun Sprachen der neuen Mitgliedstaaten abgefasst und ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags vorbehaltlich seines Inkrafttretens verbindlich. Nach Auffassung der Klägerin folgt daraus, dass die polnische Fassung der angefochtenen Maßnahme erst am 1. Mai 2004 rechtsgültig wurde und folglich die Amtsblattausgabe, in der die Maßnahme abgedruckt wurde, erst seit dem 1. Mai 2004 als verfügbar gilt. Auch diese Argumentation kann nicht überzeugen. Die Klarstellung, dass der angefochtene Beschluss in den 21 Sprachen „gleichermaßen verbindlich ist“, bedeutet lediglich, dass der genannte Beschluss in allen offiziellen Sprachfassungen

25. Die Einwände gegenüber dem Fristversäumnis, die die Klägerin und die als Streit Helfer beigetretenen Staaten auf die Grundsätze der Rechtsgemeinschaft, des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und der Nichtdiskriminierung stützen, sind gewichtiger. Um zu rechtfertigen, dass die Frist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage hinsichtlich eines gemäß Art. 23 der Beitrittsakte erlassenen Rechtsakts für die neuen Mitgliedstaaten erst am 1. Mai 2004 beginne, machen sie insbesondere geltend, dass die Klägerin zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Rechtsakts noch kein Mitglied der Union und folglich nicht zur Erhebung der Nichtigkeitsklage befugt gewesen sei. Ginge man davon aus, dass die Klagefrist mit der Veröffentlichung des Rechtsakts begänne, so würde dem Organ, das den genannten Rechtsakt erlassen habe, folglich die Möglichkeit eröffnet, sich der Rechtmäßigkeitskontrolle der gemäß Art. 23 der Beitrittsakte erlassenen Maßnahme zu entziehen, indem die Maßnahme mindestens zwei Monate vor dem Zeitpunkt, an dem die Beitrittsstaaten die Mitgliedseigenschaft erlangen, erlassen und veröffentlicht würde. Der Grundsatz der Rechtsgemeinschaft impliziere jedoch die Einführung eines umfassenden und wirksamen Systems der Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten und des gerichtlichen Rechtsschutzes. In der vorliegenden Rechtsache hätte der Republik Polen angesichts des Veröffentlichungsdatums des streitigen Beschlusses nur eine verkürzte Klagefrist zur

23 — Art. 58 der Beitrittsakte bestimmt:

„Die vor dem Beitritt erlassenen und vom Rat, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank in tschechischer, estnischer, ungarischer, lettischer, litauischer, maltesischer, polnischer, slowakischer und slowenischer Sprache abgefassten Rechtsakte der Organe und der Europäischen Zentralbank sind vom Tag des Beitritts an unter den gleichen Bedingungen wie die Wortlaute in den elf derzeitigen Sprachen verbindlich. Sie werden im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht, sofern die Wortlaute in den derzeitigen Sprachen auf diese Weise veröffentlicht worden sind.“

24 — Art. 8 des streitigen Beschlusses bestimmt:

„Dieser Beschluss ist in spanischer, tschechischer, dänischer, deutscher, estnischer, griechischer, englischer, französischer, irischer, italienischer, lettischer, litauischer, ungarischer, maltesischer, niederländischer, polnischer, portugiesischer, slowakischer, slowenischer, finnischer und schwedischer Sprache abgefasst, wobei der Wortlaut in jeder dieser 21 Sprachen gleichermaßen verbindlich ist.“

Verfügung gestanden, was die Effektivität ihres Klagerechts beeinträchtigt und sie gegenüber den Mitgliedstaaten diskriminiert hätte.

26. Wenn, wie ich im Folgenden darlegen werde, die von der Klägerin geltend gemachten Grundsätze der Rechtsgemeinschaft und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz tatsächlich dazu führen müssen, dass die Zulässigkeit der Klage bejaht wird, so gilt dies meiner Ansicht nach nicht für das Argument, das sich auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung stützt. Die Republik Polen macht geltend, dass die Festlegung des Beginns der Klagefrist auf das Veröffentlichungsdatum des streitigen Beschlusses dazu führe, dass der Klägerin lediglich eine verkürzte Klagefrist zur Verfügung stehe, was eine Diskriminierung gegenüber den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausübung ihres Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz bewirke. Ich kann jedoch nicht erkennen, worin die behauptete Diskriminierung bestehen soll. Sowohl den alten als auch den neuen Mitgliedstaaten wird dieselbe Klagefrist ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der angefochtenen Maßnahme gewährt. Zwar kam den künftigen Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt noch nicht der Status eines bevorrechtigten Klägers zu, und sie konnten ihre Anfechtung der Maßnahme folglich nur auf Art. 230 Abs. 4 EG stützen. Und es ist zutreffend, dass die Anwendung der in dieser Vorschrift enthaltenen Voraussetzungen die Zulässigkeit ihrer etwaigen Klage erschwert hätte, was bei den Mitgliedstaaten nicht der Fall gewesen wäre. Diese unterschiedliche Behandlung beruht jedoch nur auf dem Umstand, dass der Status als Mitgliedstaat, der den neuen Mitgliedstaaten gleiche Rechte verschafft, erst mit dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlangt wird. Nach Auffassung des Rates und der Kommission würde eine für die neuen Mitgliedstaaten geltende

Festlegung des Fristbeginns auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Beitrittsakte unter dem Vorwand, die neuen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Klagefrist, die den alten Mitgliedstaaten als bevorrechtigten Klägern zusteht, mit den alten Mitgliedstaaten gleichzustellen, in diesem Fall sogar dazu führen, dass die neuen Mitgliedstaaten gegenüber den alten hinsichtlich des Fristbeginns begünstigt würden.

#### *B — Möglichkeiten der Bejahung der Zulässigkeit*

27. Wie wir gesehen haben, könnte eine strenge Auslegung von Art. 230 EG dazu führen, dass die Klage der Republik Polen als unzulässig anzusehen ist. Es gibt jedoch eine Lösung der Rechtsprechung, die vom Gerichtshof parallel entwickelt wurde und auf einem großzügigeren Verständnis der Zulässigkeit von Klagen beruht. Und bestimmte fundamentale Grundsätze der Rechtsordnung der Union, insbesondere der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, legen es meiner Meinung nach nahe, dieser Lösung den Vorzug zu geben.

28. Ich komme wieder auf den Grundsatz der Rechtsgemeinschaft zurück. Bekanntlich wurde er im Urteil *Les Verts/Parlament*<sup>25</sup> folgendermaßen bekräftigt:

„... die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft [ist] eine Rechtsgemeinschaft der Art ..., dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen. Mit den Artikeln [230 EG] und [241 EG] auf der einen und Artikel [234 EG] auf der anderen Seite ist ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden, innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist. Natürliche und juristische Personen sind so gegen die Anwendung von Handlungen mit allgemeiner Geltung auf sie geschützt, die sie wegen der besonderen Zulassungsvoraussetzungen des Artikels [230 Abs. 2 EG] nicht unmittelbar vor dem Gerichtshof anfechten können. Wenn die verwaltungsmäßige Durchführung dieser Handlungen den Gemeinschaftsorganen obliegt, können natürliche und juristische Personen vor dem Gerichtshof eine direkte Klage gegen die Durchführungsmaßnahmen erheben, die an sie gerichtet sind oder die sie unmittelbar und individuell betreffen. Zur Begründung der Klage können sie die Rechtswidrigkeit des den Durchführungsmaßnahmen zugrunde liegenden allgemeinen Rechtsakts geltend machen. Obliegt die Durchführung den nationalen Stellen, so können die Betroffenen die Ungültigkeit von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung

vor den nationalen Gerichten geltend machen und diese veranlassen, sich mit Vorabentscheidungsfragen an den Gerichtshof zu wenden.“

29. Nach diesem Verständnis umfasst der Begriff der Rechtsgemeinschaft zwei Aspekte<sup>26</sup>: einen normativen Aspekt, der die Organe und Mitgliedstaaten bei ihren Handlungen zur Einhaltung des Vertrags verpflichtet, und einen gerichtlichen Aspekt, der gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber rechtswidrigen Gemeinschaftshandlungen beinhaltet. Im Übrigen hat sich die Rechtsprechung unmittelbar im Anschluss an das Urteil *Les Verts/Parlament* mit dem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz als einem „der wesentlichen Bestandteile einer Rechtsgemeinschaft“<sup>27</sup> beschäftigt. Indem er sich von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie den Art. 6 und 13 der in Rom am 4. November 1950 unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten leiten ließ, hat der Gerichtshof dieses Recht zu einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts erhoben<sup>28</sup>. Ziel war es, die Schaffung von Befugnissen jenseits der rechtlichen und richterlichen Kontrolle zu vermeiden und zu diesem Zweck eine strukturelle Kongruenz zu schaffen: Die Übertragung staatlicher Befugnisse muss von der Einführung von Kontrollen und gleichwertigen Rechtsschutzmöglichkeiten begleitet sein. Diese Idee findet heute bekanntlich ihren Niederschlag in Art. 6 Abs. 1 EU. Zunächst sahen sich nur die nationalen

25 — Urteil vom 23. April 1986 (294/83, Slg. 1986, 1339, Randnr. 23).

26 — Vgl. D. Simon, „La Communauté de droit“, *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Brüssel, 2000, S. 85.

27 — Urteil des Gerichts vom 3. Mai 2002, *Jégo-Quéré/Kommission* (I-177/01, Slg. 2002, II-2365, Randnr. 41).

28 — Vgl. Urteil vom 15. Mai 1986, *Johnston* (222/84, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18).

Gerichte den Anforderungen unterworfen, die sich aus diesem Grundsatz ergaben<sup>29</sup>. Doch sobald er dazu Gelegenheit erhielt, weitete der Gerichtshof den gerichtlichen Rechtsschutz durch die Gemeinschaftsgerichte zunehmend aus. So hat er nachgeprüft, ob das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften nicht gegen den Grundsatz des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verstoßen hatte, als es feststellte, dass eine Mitteilung nicht mit der Nichtigkeitsklage anfechtbar sei<sup>30</sup>, und er hat entschieden, dass der allgemeine Grundsatz umfassenden und effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes den Erlass einstweiliger Anordnungen rechtfertige, „um eine Lücke in dem vom Gerichtshof gewährten Rechtsschutz zu verhindern“<sup>31</sup>.

30. Der Grundsatz des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz wird so verstanden, dass er, wenn nicht jegliche Beschränkung, so jedoch zumindest jedes Fehlen von gerichtlichem Rechtsschutz untersagt. Diese richterliche Leitlinie hat der Gerichtshof kürzlich in der Rechtssache Eurojust<sup>32</sup> erneut in Erinnerung gerufen. Auch wenn er die Nichtigkeitsklage gegen mehrere Stellenausschreibungen von Eurojust für die Einstellung von Bediensteten auf Zeit für unzulässig erklärt hat, hat er — zweifellos allein aus diesem Grund — festgestellt, dass dies jedoch keine Verletzung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zur

Folge habe. Denn die streitigen Handlungen waren nicht jeder gerichtlichen Kontrolle entzogen, da die in erster Linie Betroffenen, nämlich die Bewerber für die verschiedenen Positionen der angefochtenen Stellenausschreibungen, unter den Voraussetzungen von Art. 91 der Satzung des Gerichtshofs den Gemeinschaftsrichter anrufen konnten und die Mitgliedstaaten im Fall einer derartigen Klage dem Rechtsstreit beitreten und gegebenenfalls ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts einlegen konnten.

31. Aus diesem Verständnis des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz geht hervor, dass sich der Gerichtshof in Fällen, in denen für die Kläger aufgrund der Systematik eines Rechtsbehelfs kein Rechtsschutz verfügbar wäre, einer weiten Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Rechtsbehelfs nie verweigert hat.

32. Dieser Ansatz findet sich insbesondere im Rahmen der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG. Um den Zugang zum Gemeinschaftsrichter zu gewährleisten, zögert der Gerichtshof nicht, seine Zuständigkeit weit auszulegen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf den Begriff der anfechtbaren Handlung als auch im Hinblick auf die klagebefugten Personen. So hat der Gerichtshof in der

29 — Vgl. Urteil vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, Slg. 2007, I-0000).

30 — Vgl. Urteil vom 18. März 1997, Guérin Automobiles/Kommission (C-282/95 P, Slg. 1997, I-1503, Randnrn. 33 bis 40).

31 — Beschlüsse vom 3. Mai 1996, Deutschland/Kommission (C-399/95 R, Slg. 1996, I-2441, Randnr. 46), und vom 23. Februar 2001, Österreich/Rat (C-445/00 R, Slg. 2001, I-1461, Randnr. 111).

32 — Urteil vom 15. März 2005, Spanien/Eurojust (C-160/03, Slg. 2005, I-2077).

Rechtssache AETR<sup>33</sup> die Anfechtungsklage über die klassifizierten Handlungen hinaus gegen alle Handlungen der Organe eröffnet, die, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form, dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, und er hat diese Entscheidung mit seiner Verpflichtung gerechtfertigt, die Wahrung des Rechts, d. h. einen gerichtlichen Rechtsschutz gegen rechtswidrige Gemeinschaftshandlungen, zu gewährleisten. Es sei daran erinnert, dass der Gerichtshof im Urteil *Les Verts/Parlament*<sup>34</sup> die Passivlegitimation des Parlaments bejaht hat, obwohl der Wortlaut des Vertrags die Handlungen dieses Organs nicht als möglichen Gegenstand einer Anfechtungsklage erwähnte. Dabei hat sich der Gerichtshof auf den Grundsatz der Rechtsgemeinschaft gestützt, der ein umfassendes System zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe impliziert.

33. Auch die weite Bedeutung des in einigen Rechtssachen verwendeten Begriffs „individuell betroffen“ scheint implizit in der Sorge um die Gewährleistung eines gerichtlichen Schutzes begründet zu sein<sup>35</sup>. So hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Piraiki-Patraiki u. a./Kommission*<sup>36</sup> zweifellos dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich bei den Klägern, die beantragt hatten, die Entscheidung der Kommission, mit der die französische Regierung zur Einführung von Einfuhrquoten für Baumwolle aus Griechenland ermächtigt wurde, für nichtig zu erklären, ausnahmslos um griechische Baumwollexporteure handelte, für die eine Anfechtung der nationalen, ausschließlich an

Importeure gerichteten Maßnahme schwierig gewesen wäre; in der Rechtssache *Codorniu/Rat*<sup>37</sup> hat der Gerichtshof bei seiner Feststellung, dass der Antrag einer Einzelperson auf Nichtigerklärung einer echten Verordnung, die sie besonders schwer einträchtige, zulässig sei, zweifellos den Umstand berücksichtigt, dass den Klägern für eine Anfechtung der Gültigkeit anlässlich der Verfahren zur Durchführung der durch das nationale Gesetz festgelegten Sanktionen keine andere Möglichkeit blieb, als gegen die Verordnung zu verstoßen<sup>38</sup>; in der Rechtssache *Cofaz u. a./Kommission*<sup>39</sup> hat sich der Gerichtshof bei seiner Feststellung, dass die konkurrierenden Unternehmen durch eine Entscheidung, die eine Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erkläre, individuell betroffen seien, zweifellos von Generalanwalt VerLoren van Themaat beeinflussen lassen, der in seinen Schlussanträgen geltend machte, dass das Gemeinschaftsrecht aufgrund der fehlenden unmittelbaren Wirkung von Art. 87 Abs. 1 diesen Unternehmen „keinen alternativen Rechtsschutz über die nationalen Gerichte“<sup>40</sup> eröffne. Schließlich hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Allied Corporation u. a./Kommission*<sup>41</sup> den betroffenen produzierenden und exportierenden Unternehmen das Recht zugestanden, die Nichtigerklärung von Verordnungen, mit denen ein Antidumpingzoll eingeführt wird, zu beantragen, und er hat hier ausdrücklich hervorgehoben, es bestehe „keine Gefahr, dass die Bejahung der Klagebefugnis ... zur doppelten Einlegung von Rechtsbehelfen führt, denn eine Klage vor den nationalen Gerichten kann

33 — Urteil vom 31. März 1971, *Kommission/Rat* („AETR“, 22/70, Slg. 1971, 263, Randnrn. 40 und 41).

34 — Randnrn. 23 bis 25.

35 — Vgl. K. Lenaerts, „The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?“, *Mélanges en l'honneur de Giuseppe Federico Mancini*, Dott. A. Giuffrè, Mailand, 1998, S. 591, 608 bis 613.

36 — Urteil vom 17. Januar 1985 (11/82, Slg. 1985, 207).

37 — Urteil vom 18. Mai 1994 (C-309/89, Slg. 1994, I-1853).

38 — Vgl. J. C. Moitinho de Almeida, „Le recours en annulation des particuliers: nouvelles réflexions sur l'expression 'la concertent... individuellement'“, *Festschrift für Ulrich Everling*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995, S. 849.

39 — Urteil vom 28. Januar 1986 (169/84, Slg. 1986, 391).

40 — Schlussanträge vom 16. Oktober 1985, S. 403.

41 — Urteil vom 21. Februar 1984 (239/82 und 275/82, Slg. 1984, 1005, Randnr. 13).

nur nach Erhebung des Antidumpingzolls erhoben werden, der normalerweise von einem in der Gemeinschaft ansässigen Importeur entrichtet wird“.

34. Wenn die Gewährleistung des gerichtlichen Rechtsschutzes davon abhängt, scheut der Gerichtshof sogar nicht davor zurück, über den Wortlaut von Art. 230 EG hinauszugehen und dessen Lücken zu schließen. Wie Generalanwalt Mancini hervorgehoben hat, „hat die Verpflichtung zur Wahrung des Rechts ... vor den Beschränkungen des geschriebenen Rechts Vorrang; sofern der Schutz der Bürger dies verlangt, ist der Gerichtshof stets bereit, die Bestimmungen, die seine Befugnisse einschränken, im Namen des Grundsatzes, der in seinem Auftrag verankert ist, zu berichtigen oder zu vervollständigen“<sup>42</sup>. Besonders deutlich wurde diese Rechtsprechung, die sich zuallererst dem Grundsatz der Rechtsgemeinschaft und dem hieraus abgeleiteten Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verschrieben hat, zunächst im Urteil *Les Verts/Parlament*. Auch wenn das Parlament als Beklagter in Art. 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 230 EG) nicht wörtlich erwähnt wird, hat der Gerichtshof aus „dem Geist des Vertrags, wie er in Artikel [220 EG] Ausdruck gefunden hat“, und aus seinem „System“ den Grundsatz der Rechtsgemeinschaft abgeleitet, der die Möglichkeit einer direkten Klage gegen alle Handlungen der Organe, die Rechtswirkung gegenüber Dritten erzeugen sollen, zwingend vorschreibt; folglich hat der Gerichtshof die passive Beteiligung des Parlaments an der Nichtigkeitsklage bejaht<sup>43</sup>. Ein weiteres anschauliches Beispiel ist die Aktivlegitimation des Parlaments im Hinblick auf Nichtigkeitsklagen, die die

Rechtsprechung anerkennt, obwohl dieses Organ in der Aufzählung der Kläger des Art. 173 EG-Vertrag nicht genannt ist. Die Anerkennung der Aktivlegitimation stützt sich auf die Ungewissheit, wenn nicht Unwirksamkeit des auf andere Organe, Mitgliedstaaten und Einzelpersonen übertragenen gerichtlichen Rechtsschutzes der Befugnisse des Parlaments<sup>44</sup>.

35. Dem könnte zwar entgegengehalten werden, dass das Urteil *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*<sup>45</sup> diesem Wagnis im Dienste der Rechtsgemeinschaft ein Ende gesetzt habe, um heute einer stärker um „Self-restraint“ besorgten Haltung der Rechtsprechung Raum zu geben. Da der Gerichtshof befürchte, in die den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis zur Überarbeitung der Verträge einzugreifen, sehe er sich nicht mehr in der Lage, über den Wortlaut des Vertrags hinauszugehen, wenn sich herausstelle, dass dieser das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz beeinträchtigt. In Wahrheit ist das Urteil meiner Meinung nach nicht in diesem Sinne auszulegen<sup>46</sup>. Die Weigerung des Gerichtshofs, sich über die für Einzelpersonen geltenden Zulässigkeitsvoraussetzungen für Nichtigkeitsklagen gemäß Art. 230 Abs. 4 EG hinwegzusetzen, beruht auf dem Umstand, dass die Einhaltung dieser Voraussetzungen zwar zu einer Beschränkung, nicht jedoch einem Fehlen von gerichtlichem Rechtsschutz führte und daher die Verbesserung des „Systems der Rechtmäßigkeitskontrolle

44 — Urteil vom 22. Mai 1990, *Parlament/Rat* (C-70/88, Slg. 1990, I-2041).

45 — Urteil vom 25. Juli 2002 (C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677).

46 — Vgl. meine Schlussanträge vom 21. Oktober 2004 in der Rechtssache *Kommission/max.mobil* (Urteil vom 22. Februar 2005, C-141/02 P, Slg. 2005, I-1283, Nr. 48 und insbesondere Fn. 50).

42 — Schlussanträge in der Rechtssache *Les Verts/Parlament*, S. 1350.

43 — Urteil *Les Verts/Parlament* (Randnm. 23 bis 25).

der Gemeinschaftshandlungen“<sup>47</sup> in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben musste. Denn das Rechtsschutzdefizit, das auf dem Umstand beruhte, dass die Kläger nicht zur Erhebung der Nichtigkeitsklage befugt waren, wurde durch die dringende, den Mitgliedstaaten und ihren Gerichten in Erinnerung gerufene Verpflichtung gemildert, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann<sup>48</sup>. Diese Analyse wird meiner Meinung nach durch die Entscheidung bestärkt, die jüngst in der Rechtssache *Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat*<sup>49</sup> getroffen wurde. Hier wurde eine Klage auf außervertragliche Haftung, mit der Ersatz für den Schaden gefordert wurde, der angeblich aufgrund der Aufnahme in eine im Anhang eines Gemeinsamen Standpunkts gemäß Titel VI EU-Vertrag befindliche Liste von Personen, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind, entstanden war, vom Gerichtshof für unzulässig befunden. Gegenüber den Klägern, die eine Verletzung ihres Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz beanstandeten, hat der Gerichtshof zwar auf eine etwaige Überarbeitung der Verträge verwiesen, bei der der Einführung eines Systems der außervertraglichen Haftung im Rahmen der dritten Säule Sorge zu tragen sei. Er hat trotzdem hervorgehoben, dass den Klägern ungeachtet der Beschränkungen, die den Befugnissen des Gerichtshofs gemäß Art. 35 EU im Rahmen von Titel VI des EU-Vertrags auferlegt würden, nicht jeglicher gerichtlicher Rechtsschutz entzogen werde. Zu diesem Zweck und obwohl der Wortlaut des Art. 35 EU keine gerichtliche Nachprüfung von Gemeinsamen Standpunkten vorsieht, hat der Gerichtshof u. a. seine Zuständigkeit für die Entscheidung über die

Auslegung und Gültigkeit eines Gemeinsamen Standpunkts, der Rechtswirkung gegenüber Dritten erzeugen soll, bejaht. Ferner hat der Gerichtshof die Mitgliedstaaten und insbesondere deren Gerichte an ihre Verpflichtung erinnert, die nationalen Verfahrensvorschriften über die Einlegung von Rechtsbehelfen so auszulegen und anzuwenden, dass natürliche und juristische Personen die Rechtmäßigkeit jeder nationalen Entscheidung oder jeder anderen nationalen Maßnahme betreffend die Ausarbeitung oder die Anwendung einer Handlung der Union ihnen gegenüber gerichtlich anfechten und gegebenenfalls Schadensersatz verlangen können.

36. Im Einklang mit dieser Rechtsprechung schlage ich dem Gerichtshof vor, sich über den Wortlaut von Art. 230 Abs. 5 EG hinwegzusetzen, um die Klage der Republik Polen für zulässig zu erklären. Aus dieser Sicht sind zunächst drei Einwände zu entkräften.

37. Mit dem ersten Einwand, wie ihn der Rat geltend macht, wird argumentiert, dass vom Gerichtshof nichts verlangt werden könne, was die Parteien des Beitrittsvertrags abgelehnt hätten. Es habe ihnen durchaus freigestanden, zeitliche Ausnahmeregelungen in die Gründungsverträge aufzunehmen. Die Beitrittsakte enthalte zahlreiche Übergangsvorschriften, die Ausnahmen von den Verträgen und dem abgeleiteten Recht darstellen. Insbesondere seien spezielle und vereinfachte Gesetzgebungsverfahren eingeführt worden, um dem Beitritt und dem Erfordernis, die Rechtsakte der Organe mittels einfacheren Verfahren als den üblichen anzupassen, Rechnung zu tragen. Wären die Parteien des Beitrittsvertrags der Auffassung gewesen, dass die Bestimmungen des genannten Vertrags den gerichtlichen

47 — Urteil *Unión de Pequeños Agricultores/Rat* (Randnr. 45).

48 — Ebd. (Randnrn. 41 und 42).

49 — Urteil vom 27. Februar 2007 (C-354/04 P, Slg. 2007, I-1579).

Rechtsschutz der neuen Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß gewährleistet, hätten sie ohne Weiteres die erforderlichen Ausnahmeregelungen treffen können. Solche Regelungen hätten festlegen können, dass die Klagefrist für die neuen Mitgliedstaaten ausnahmsweise erst mit dem Beitrittsdatum und nicht mit dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Rechtsakte beginnt. Es müsse jedoch festgestellt werden, dass diese Möglichkeit nicht wahrgenommen und anlässlich der Beitrittsverhandlungen keine Sonderregelung oder sonstige Übergangsvorschrift vereinbart worden sei, die eine Ausnahme von Art. 230 Abs. 5 EG oder den Klagefristbestimmungen der Verfahrensordnung enthielte.

38. Meiner Meinung nach greift dieser Einwand nicht durch, da er bereits gegenüber allen früheren richterlichen Fortentwicklungen hätte erhoben werden können. Ich habe Schwierigkeiten mit der Auslegung, dass das Schweigen der Beitrittsakte den Willen der Parteien ausdrücke, jede Ausnahme von dem in Art. 230 Abs. 5 EG festgelegten Klagefristbeginn abzulehnen. Es belegt vielmehr, dass die Parteien das Rechtsschutzdefizit der neuen Mitgliedstaaten nicht bedacht haben, das hinsichtlich der Rechtsakte, die zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlassen wurden, darauf beruht, dass der Beginn der Klagefrist auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Rechtsakte gelegt wurde. Jedenfalls ist daran zu erinnern, dass der Umstand, dass die Gründer eine Änderung des Wortlauts von Art. 173 EG-Vertrag nicht für sinnvoll erachtet haben, obwohl die Kommission im Lauf der Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte einen dahin gehenden Vorschlag formuliert hatte, den Ge-

richtshof nicht daran gehindert hat, dem Parlament im Hinblick auf Nichtigkeitsklagen die Aktiv- und Passivlegitimation zuzuerkennen.

39. Der zweite Einwand, der insbesondere vom Rat erhoben wird, geht dahin, dass die Republik Polen in keiner Weise von vornherein daran gehindert werde, bereits zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des streitigen Beschlusses eine Nichtigkeitsklage zu erheben. Zwar könne sie sich zu diesem Zweck nicht auf Art. 230 Abs. 2 EG berufen. Sie könne sich jedoch auf Abs. 4 dieser Vorschrift stützen.

40. Mit einer solchen Fallgestaltung hat sich die Rechtsprechung bislang freilich noch nicht befasst<sup>50</sup>. Einen ersten Anhaltspunkt enthalten jedoch die Regelung zur Bestimmung der Streithelfer im Sinne von Art. 40 der Satzung des Gerichtshofs<sup>51</sup>. Daraus folgt, dass ein Drittstaat — wie „alle anderen Personen“, die durch Art. 40 Abs. 2 der genannten Satzung ermächtigt werden — als

50 — Vgl. jedoch die beim Gericht anhängige Rechtssache Schweizerische Eidgenossenschaft/Kommission, T-319/05.

51 — Dieser hat folgenden Wortlaut:  
 „Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane können einem bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit beitreten.  
 Dasselbe gilt für alle anderen Personen, die ein berechtigtes Interesse am Ausgang eines bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreits glaubhaft machen; ausgenommen davon sind Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Gemeinschaftsorganen oder zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen.  
 ...“



Streithelfer zugelassen werden kann<sup>52</sup> und er sich nicht darauf berufen darf, dass gemäß dieser Bestimmung in Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Gemeinschaftsorganen oder zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen alle Personen außer den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen als Streithelfer ausgeschlossen sind<sup>53</sup>. Mit anderen Worten: Kann ein Drittstaat nicht den Status fordern, der den Mitgliedstaaten hinsichtlich Rechtsstreitigkeiten durch das Gemeinschaftssystem übertragen wird, hat er dieselben Möglichkeiten, einen Prozess zu führen, die das Gemeinschaftssystem juristischen Personen zuerkennt.

41. Diese Herangehensweise, die auf der Anwendung von Art. 40 der Satzung des Gerichtshofs beruht, wird durch die Regelungen in Bezug auf die Klagebefugnis der überseeischen Länder und Gebiete, der Regionen und Autonomen Gemeinschaften betreffend Nichtigkeitsklagen bestätigt. Daraus geht hervor, dass der „Zweck des Artikels 173 Absatz 4 EG-Vertrag ... darin [besteht], allen natürlichen oder juristischen Personen, die von den Handlungen der Gemeinschaftsorgane unmittelbar und individuell betroffen sind, einen angemessenen gerichtlichen Rechtsschutz zu gewähren. Die Klagebefugnis ist daher allein nach Maßgabe dieses Zweckes zuzuerkennen, und die Nichtigkeitsklage muss somit allen Personen zu-

gänglich sein, die die vorgesehenen objektiven Voraussetzungen erfüllen, d. h. die erforderliche Rechtspersönlichkeit besitzen und von der angefochtenen Handlung individuell und unmittelbar betroffen sind. Dies gilt auch für den Fall, dass der Kläger eine öffentliche Einrichtung ist, die diesen Kriterien entspricht“<sup>54</sup>. Wenn eine Region nach ihrem nationalen Recht Rechtspersönlichkeit besitzt, ist sie folglich als juristische Person im Sinne von Art. 230 Abs. 4 EG anzusehen<sup>55</sup> und grundsätzlich befugt, eine Nichtigkeitsklage zu erheben<sup>56</sup>. Gleiches gilt für die Republik Polen, da ihr nationales Recht ihr Rechtspersönlichkeit verleiht und das Völkerrecht ihr, wie jedem Staat, internationale Rechtspersönlichkeit zuerkennt. Somit war die Republik Polen seit der Veröffentlichung der streitigen Maßnahme befugt, gegen einen Rechtsakt, der sie beschwerte, Klage vor dem Gerichtshof zu erheben. Selbstverständlich waren die Möglichkeiten, die ihr zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 4 EG zur Verfügung standen, nicht unbegrenzt. Sie unterlagen den objektiven Zulässigkeitsvoraussetzungen, mit denen ein eigenes Interesse am Infragestellen des angefochtenen Beschlusses gewährleistet und die Umwandlung der Klagebefugnis natürlicher oder juristischer Personen in eine Form von Popularklage verhindert werden soll<sup>57</sup>. Diese Voraussetzungen fordern u. a. den Nachweis einer unmittelbaren und individuellen Bezie-

52 — Vgl. Beschluss vom 23. Februar 1983, *Chris International Foods/Kommission* (91/82 R und 200/82 R, Slg. 1983, 417). Die Auffassung, dass der Begriff „Personen“, wenn er von gemeinschaftsrechtlichen Klageeregungen verwendet wird, auch einen Drittstaat erfassen kann, wird ferner durch den Umstand nahegelegt, dass eine von der Kommission an das Königreich Schweden, zur Zeit des Sachverhalts Drittstaat, gerichtete Entscheidung als „an eine andere Person gerichtete Entscheidung“ im Sinne von Art. 230 Abs. 4 EG für anfechtbar befunden worden ist (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 1994, *Fiskano/Kommission*, C-135/92, Slg. 1994, I-2885).

53 — Vgl. Beschluss des Gerichts vom 7. Juli 2006, *Schweizerische Eidgenossenschaft/Kommission* (T-319/05, Slg. 2006, II-2073).

54 — Urteil des Gerichts vom 15. Juni 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Kommission* (T-288/97, Slg. 1999, II-1871, Rdnr. 41).

55 — Vgl. z. B. Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, *Vlaams Gewest/Kommission* (T-214/95, Slg. 1998, II-717, Rdnr. 28).

56 — Vgl. z. B. Urteile des Gerichtshofs vom 22. November 2001, *Niederlandse Antillen/Rat* (C-452/98, Slg. 2001, I-8973, Rdnr. 51), vom 10. April 2003, *Kommission/Niederlandse Antillen* (C-142/00 P, Slg. 2003, I-3483, Rdnr. 59), und des Gerichts vom 15. Dezember 1999, *Freistaat Sachsen u. a./Kommission* (T-132/96 und 143/96, Slg. 1999, II-3663, Rdnr. 81), sowie Beschluss des Gerichts vom 7. Juli 2004, *Região autónoma dos Açores/Rat* (T-37/04 R, Slg. 2004, II-2153, Rdnr. 112).

57 — Vgl. in diesem Sinne Urteil *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Kommission* (Rdnr. 49).

hung, die den Betroffenen mit dem in Frage stehenden Rechtsakt, der nicht an ihn gerichtet ist, verbindet. Die namentliche Bezeichnung der Republik Polen in der Beitrittsakte, die von der streitigen Maßnahme umgesetzt wird, kann die Republik Polen insoweit nicht vom Nachweis einer unmittelbaren und individuellen Beziehung befreien. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass die Aufführung eines überseeischen Landes oder Gebiets (im Folgenden: ÜLG) im Vierten Teil und im Anhang IV des EG-Vertrags dieses nicht vom Nachweis befreie, dass es von einer Umsetzungsmaßnahme unmittelbar und individuell betroffen sei<sup>58</sup>. In der Tat könnte das Erfordernis einer individuellen Beziehung im vorliegenden Fall der Zulässigkeit der von der Republik Polen erhobenen Klage entgegenstehen.

42. Der Gerichtshof hat entschieden: „Um festzustellen, ob eine Maßnahme allgemeine Geltung hat, sind ihre Rechtsnatur und die Rechtswirkungen, die sie erzeugen soll oder tatsächlich erzeugt, zu untersuchen.“<sup>59</sup> In der vorliegenden Rechtssache ist die angefochtene Bestimmung darauf gerichtet, die Bestimmungen von Anhang II der Beitrittsakte, die Änderungen der Verordnung Nr. 1259/1999 enthielten, durch Bestimmungen zur Änderung der Verordnung Nr. 1782/2003 zu ersetzen, um die Anpassungen zu berücksichtigen, die nach Unterzeichnung der Beitrittsurkunden durch die Verabschiedung der zuletzt genannten Verordnung an der GAP vorgenommen wurden. Vor diesem Hintergrund dehnt die angefochtene Bestimmung den Mechanismus der schrittweisen Einführung von Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten auf neue Direkt-

zahlungen aus. Sie gilt „für objektiv bestimmte Situationen ... und [erzeugt] Rechtswirkungen gegenüber abstrakt und in ihrer Gesamtheit umschriebenen Personengruppen“<sup>60</sup>, d. h. gegenüber allen Landwirten der neuen Mitgliedstaaten, die landwirtschaftliche Erzeugnisse anbauen, die Gegenstand neuer Direktzahlungen sind. Es handelt sich folglich um eine Maßnahme, die allgemeine Geltung hat. Ihre allgemeine Geltung wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Republik Polen in der angefochtenen Bestimmung ausdrücklich erwähnt wird, da die anderen neuen Mitgliedstaaten ebenfalls ausdrücklich erwähnt werden und die Bestimmung unterschiedslos für alle neuen Mitgliedstaaten und alle dort niedergelassenen Landwirte gilt<sup>61</sup>. Bekanntlich steht der normative Charakter einer angefochtenen Maßnahme der Nichtigkeitsklage einer natürlichen oder juristischen Person jedoch nicht im Wege, sofern die Maßnahme die Person unmittelbar und individuell betrifft<sup>62</sup>.

43. Insoweit unterliegt der Nachweis einer individuellen Beziehung, die den Kläger mit

58 — Vgl. Urteil *Niederlande Antillen/Rat* (Randnrn. 47 bis 50).

59 — Urteile vom 6. Oktober 1982, *Alusuisse Italia/Rat* und *Kommission (307/81, Slg. 1982, 3463, Randnr. 8)*, und *Niederlande Antillen/Rat* (Randnr. 52).

60 — Ich greife hiermit auf die Formulierung zurück, die von der Rechtsprechung rituell zur Charakterisierung einer Rechtsnorm verwendet wird: vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juni 1980, *Calpak und Società Emiliana Lavorazione Frutta/Kommission (789/79 und 790/79, Slg. 1980, 1949, Randnr. 9)*, Beschluss vom 20. Mai 1987, *Champlor u. a./Kommission (233/86 bis 235/86, Slg. 1987, 2251, Randnr. 9)*, und Urteil des Gerichts vom 5. Juni 1996, *Kahn Scheepvaart/Kommission (T-398/94, Slg. 1996, II-477, Randnr. 39)*.

61 — Vgl. in diesem Sinne Urteil *Kommission/Niederlande Antillen* (Randnr. 6) und Beschluss *Região autónoma dos Açores/Rat* (Randnr. 113).

62 — Vgl. Urteil *Codorniu/Rat* (Randnr. 19).

der streitigen Maßnahme verbindet, stets<sup>63</sup> dem „Plaumann-Test“, dem zufolge eine Maßnahme von allgemeiner Geltung natürliche oder juristische Personen nur betreffen kann, wenn sie sie „wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ... daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten“<sup>64</sup>. Die entscheidende Frage lautet daher, ob die Republik Polen von der angefochtenen Bestimmung wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer Umstände, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausheben, berührt wird. Auch zu dieser Frage liefert uns die Rechtsprechung hinsichtlich der Klagebefugnis der überseeischen Länder und Gebiete, der Regionen und Autonomen Gemeinschaften betreffend Nichtigkeitsklagen wertvolle Erkenntnisse. Diesen ist zu entnehmen, dass die Individualisierung einer klagenden Gebietskörperschaft nicht auf negativen sozioökonomischen Auswirkungen beruhen kann, die die angefochtene Maßnahme auf die im Hoheitsgebiet der Klägerin niedergelassenen Unternehmen hat. So hat der Gerichtshof festgestellt, dass „das allgemeine Interesse, das ein überseeisches Land oder Hoheitsgebiet als die für die in seinem Gebiet auftretenden Wirtschafts- und Sozialfragen zuständige Einheit an einem für den Wohlstand dieses Gebietes günstigen Ergebnis haben kann, für sich genommen nicht ausreichen [kann], um das überseeische Land oder Hoheitsgebiet als ... individuell betref-

fen anzusehen“<sup>65</sup>. Selbst die aus der Ermächtigungsnorm folgende Verpflichtung des Urhebers der Maßnahme, den negativen Auswirkungen Rechnung zu tragen, die die von ihm geplante Maßnahme möglicherweise für die Wirtschaft der betreffenden Gebietskörperschaft und für die betroffenen Unternehmen hat, reicht nicht aus, um nachzuweisen, dass die Gebietskörperschaft individuell betroffen ist. Dies hat der Gerichtshof hinsichtlich der Niederländischen Antillen in einer Fallgestaltung entschieden, in der die Schutzmaßnahmen, deren Nichtigerklärung dieser ÜLG-Staat beantragte, auf der Grundlage einer Bestimmung getroffen worden waren, die den Urheber der Maßnahmen verpflichtete, die sozioökonomischen Folgen zu berücksichtigen, die die Maßnahmen für die betroffenen ÜLG haben könnten<sup>66</sup>.

44. Zweifellos sieht sich diese Rechtsprechung auch Kritik ausgesetzt<sup>67</sup>. Ich halte dies jedoch nicht für eine gute Gelegenheit, um Zweifel an dieser Rechtsprechung zu erörtern und über diese zu entscheiden. Würde die Rechtsprechung zur individuellen Betroffenheit bestimmter Gebietskörperschaften in der vorliegenden Rechtssache geändert, hätte dies zur Folge, dass die Beurteilung der Zulässigkeitsvoraussetzungen großzügiger gehandhabt würde, um die Zulässigkeit der vorliegenden Klage mit der Begründung abzulehnen, dass die Klägerin seit der Veröffentlichung des streitigen Be-

63 — Bekanntlich hat der Gerichtshof in seinem Urteil *Unión de Pequeños Agricultores/Rat* (Randnrn. 36 und 37) nachdrücklich daran erinnert, dass keine Individualisierung bejaht werden könne, wenn die durch das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 1963, *Plaumann/Kommission* (25/62, Slg. 1963, 197), aufgestellten Voraussetzungen nicht vorlägen.

64 — Urteil *Plaumann/Kommission* (S. 223).

65 — Urteile *Niederlande Antillen/Rat* (Randnr. 64) und *Kommission/Niederlande Antillen* (Randnr. 69). Ähnliche Formulierungen finden sich hinsichtlich Klagen der Regionen u. a. in den Beschlüssen des Gerichts vom 16. Juni 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat* (T-238/97, Slg. 1998, II-2271), vom 23. Oktober 1998, *Regione Puglia/Kommission und Spanien* (T-609/97, Slg. 1998, II-4051), und *Região autónoma dos Açores/Rat* (Randnr. 118).

66 — Vgl. Urteile *Niederlande Antillen/Rat* (Randnrn. 66 bis 72) und *Kommission/Niederlande Antillen* (Randnrn. 71 bis 76).

67 — Vgl. Kritik dieser Rechtsprechung von J. Wakefield, „The plight of the regions in a multi-layered Europe“, *ELR*, 2005, S. 406.

schlusses klagebefugt gewesen und ihre Klage daher mangels fristgemäßer Erhebung verspätet sei. Dies entspräche der Weigerung, einen Kranken medizinisch zu behandeln, mit dem Argument, dass soeben ein Mittel zur Prävention der Krankheit entdeckt worden sei.

45. Dem dritten Einwand zufolge, der ebenfalls insbesondere vom Rat erhoben wird, ist der Klägerin in der vorliegenden Rechtssache durch den Umstand, dass sie erst ab dem 1. Mai 2004 als dem Tag des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags die mit dem Status als Mitgliedstaat verbundene Eigenschaft einer bevorrechtigten Klägerin und somit die Klagebefugnis erlangte, in keiner Weise das Klagerecht entzogen worden, auch wenn die Klagefrist mit dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des streitigen Beschlusses begann. Denn da die Republik Polen am 1. Mai 2004 Mitgliedstaat geworden und ihr ab diesem Tag der Status einer bevorrechtigten Klägerin gewährt worden sei, hätten ihr bis zum Ende der Klagefrist am 24. Juni 2004 noch 55 Tage für die Erhebung der Nichtigkeitsklage zur Verfügung gestanden, ohne dass sie auch nur ein Rechtsschutzinteresse hätte nachweisen müssen. Diese Frist sei ausreichend gewesen, um die Klage vorzubereiten, zumal die Republik Polen den Inhalt des streitigen Beschlusses lange vor dessen Veröffentlichung gekannt habe, da sie an den Arbeiten des Rates und seiner Vorbereitungsgremien beteiligt gewesen sei und im Übrigen in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens zur Verabschiedung des genannten Beschlusses Einwände gegen den Beschluss erhoben habe. Außerdem habe sie gewusst, dass sie rechtzeitig die Mitgliedstaatseigenschaft erlangen werde. Somit bestehe berechtigter Anlass zur Frage, ob es in der vorliegenden Rechtssache erforderlich sei, sich im Namen

des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz über den Wortlaut des EG-Vertrags hinwegzusetzen.

46. Jedenfalls könne eingewendet werden, dass die Klagefristen eingeführt worden seien, um die Klarheit und Sicherheit der Rechtsverhältnisse zu gewährleisten und jede Diskriminierung oder willkürliche Behandlung bei der Rechtspflege zu vermeiden<sup>68</sup>. Auch habe der Gerichtshof wiederholt darauf hingewiesen, dass bei den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Verfahrensfristen eine „strikte Anwendung“<sup>69</sup> geboten sei und sie „strikt einzuhalten“<sup>70</sup> seien, um den Erfordernissen Rechnung zu tragen, derentwegen die Vorschriften erlassen worden seien. Von ihnen könne „nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen, bei Vorliegen eines Zufalls oder eines Falles höherer Gewalt im Sinne von Artikel 45 Absatz 2 der Satzung des Gerichtshofes“<sup>71</sup>, abgewichen werden. Dem Vorbringen, dass die Festlegung des Beginns der Klagefrist auf das Veröffentlichungsdatum des streitigen Beschlusses das Recht der Klägerin auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verletze, könne entgegengehalten werden, dass das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechts-

68 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 26. November 1985, Cockerill-Sambre (42/85, Slg. 1985, 3749, Randnr. 10), vom 15. Januar 1987, Misset/Rat (152/85, Slg. 1987, 223, Randnr. 11), Beschluss des Gerichtshofs vom 5. Februar 1992, Frankreich/Kommission (C-59/91, Slg. 1992, I-525, Randnr. 8), Urteil des Gerichtshofs vom 23. Januar 1997, Coen (C-246/95, Slg. 1997, I-403, Randnr. 21), Beschluss des Gerichtshofs vom 19. Februar 2004, Forum des migrants/Kommission (C-369/03 P, Slg. 2004, I-1981, Randnr. 16), Urteil des Gerichts vom 18. September 1997, Mutual Aid Administration Services/Kommission (T-121/96 und T-151/96, Slg. 1997, II-1355, Randnr. 38), und Beschluss des Gerichts vom 19. Januar 2001, Confindustria u. a./Kommission (T-126/00, Slg. 2001, II-85, Randnr. 21).

69 — Urteil Misset/Rat (Randnr. 11) sowie die Beschlüsse Frankreich/Kommission (Randnr. 8) und Confindustria u. a./Kommission (Randnr. 21).

70 — Urteil des Gerichts vom 17. Juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Rat (T-174/95, Slg. 1998, II-2289, Randnr. 50).

71 — Beschluss Forum des migrants/Kommission (Randnr. 16); vgl. ferner Beschluss Frankreich/Kommission (Randnr. 8).

schutz „durch eine strikte Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Verfahrensfristen, die dem Erfordernis der Rechtssicherheit ... entspricht, ... in keiner Weise beeinträchtigt“<sup>72</sup> werde.

47. Dieser letzte Einwand ist beachtlich. In der Tat lässt sich die Auffassung vertreten, dass die Einhaltung des vom EG-Vertrag festgelegten Fristbeginns nicht dazu führt, dass der Klägerin der Zugang zum Gemeinschaftsrichter verwehrt und ihr Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verletzt wird. Eine solche Lösung würde jedoch die Rechtssicherheit verletzen, deren Gewährleistung gerade Zweck der Vorschriften zur Klagefristberechnung ist und die den Nachdruck rechtfertigt, mit denen der Gerichtshof üblicherweise über die Einhaltung dieser Vorschriften wacht. Denn wie soll die Frist bestimmt werden, die ab dem Zeitpunkt, an dem die Klägerin die Klagebefugnis erlangt, d. h. ab dem 1. Mai 2004, für die Vorbereitung und Einreichung der Klage ausreichend wäre? Wenn man 55 Tage als ausreichend gelten ließe, könnte dies auch für 40, 30, 10 oder 5 Tage anzunehmen sein? Würde die Klage der Republik Polen mit der Begründung für unzulässig befunden, dass dieser noch über 55 Tage zur Verfügung standen, um ihr Klagerecht effektiv zu nutzen, hätte dies eine Rechtsunsicherheit zur Folge, die naturgemäß zu ständigen Rechtsstreitigkeiten führen würde. Um dies zu vermeiden, könnte man zwar, wie vom Rat geltend gemacht, feststellen, dass ein Tag über den 1. Mai 2004 hinaus in jedem Fall ausreiche, da den Klägern seit der Veröffentlichung des streitigen Rechtsakts alle Zeit zur Verfügung gestanden habe, um ihre Klage auszuarbeiten, bereitzuhalten und zum gegebenen Zeitpunkt bei der Kanzlei des

Gerichtshofs einzureichen. Damit wären aber die Fälle nicht geregelt, in denen Rechtsakte über zwei Monate vor dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlassen wurden. Wie die Klägerin und die als Streit Helfer beigetretenen Staaten zu Recht geltend gemacht haben, würde die Festlegung des Fristbeginns auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung der streitigen Rechtsakte den Organen die Möglichkeit eröffnen, auf der Grundlage der Beitrittsakte über zwei Monate vor dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrags Rechtsakte zu erlassen und die künftigen Mitgliedstaaten somit jeglicher Klagemöglichkeit zu berauben. Meiner Meinung nach ist es jedoch nicht im Interesse einer geordneten Rechtspflege, ein Urteil zu erlassen, das zwar den vorliegenden Fall entscheidet, jedoch geeignet ist, in Zukunft zu Rechtsstreitigkeiten zu führen. Vor allem halte ich es nicht für zulässig, dass die Effektivität, wenn nicht gar das bloße Bestehen des fundamentalen Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz der beitrtrittswilligen Staaten von der willkürlichen Festlegung des Veröffentlichungszeitpunkts des streitigen Rechtsakts durch die Gemeinschaftsorgane abhängt.

48. Ich halte es daher für angemessen, den Beginn der Klagefrist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags zu legen. Nur diese Lösung wäre geeignet, die Rechtssicherheit, den Zweck der Klagefristbestimmungen, zu gewährleisten und allen künftigen Mitgliedstaaten einen effektiven gerichtlichen Schutz ihrer Rechte gegenüber Gemeinschaftsrechtsakten, die zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlassen werden, zu garantieren. Es ist daran zu erinnern, dass das Recht auf effektiven gerichtlichen Schutz der Rechte, die den Einzelnen aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsen, zwingend zu einem Ausschluss von Verfahrensmodalitäten für

72 — Beschluss vom 17. Mai 2002, Deutschland/Parlament und Rat (C-406/01, Slg. 2002, I-4561, Randnr. 20).

Klagen führt, die geeignet sind, den Schutz der genannten Rechte übermäßig zu erschweren oder praktisch unmöglich zu machen<sup>73</sup>.

49. Zwar kann man einer solchen Lösung entgegenhalten, dass es den künftigen Mitgliedstaaten, wenn sie ihre Rechte durch einen Rechtsakt verletzt sehen, der von den Organen zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlassen wurde, weiterhin freisteht, dessen Ratifikation oder Durchführung zu verweigern. Doch abgesehen von der Tatsache, dass es fragwürdig ist, ob ein solches Verhalten mit dem Völkerrecht vereinbar ist, und es daher die völkerrechtliche Haftung der Mitgliedstaaten begründen könnte, erscheint ein solches Druckmittel dermaßen unverhältnismäßig, dass sein Einsatz und folglich seine Wirksamkeit völlig illusorisch sind: Man schießt nicht mit Kanonen auf Spatzen.

50. Einzig der Rechtsweg scheint daher zum Schutz ihrer Rechte geeignet zu sein, denn in der Tat werden den beitriftswilligen Staaten durch das Gemeinschaftsrecht Rechte übertragen. Mit der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags ändert sich ihr Status. Sie können nicht mehr als einfache juristische Personen angesehen werden, sondern sie treten als künftige Mitgliedstaaten auf. Das Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den beitriftswilligen Staaten, das durch die Unterzeichnung der Beitrittsurkunden besiegelt wird, legt für die beitriftswilligen Staaten eine Vielzahl von Rechten und Pflichten fest. Die beitriftswilligen Staaten müssen die Möglichkeit haben, dieses Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten, d. h. ihre Interessen als künftige Mit-

gliedstaaten, gegen Rechtsakte zu verteidigen, die in der Zeit zwischen der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags und dem Inkrafttreten des Beitritts verabschiedet werden. Zu diesem Zweck verfügen die künftigen Mitgliedstaaten daher im Rat über einen Beobachterstatus, der ihnen das Recht eröffnet, informiert und konsultiert zu werden, und ihnen somit die Möglichkeit einräumt, gegebenenfalls während des Verfahrens, in dem die genannten Rechtsakte verabschiedet werden, ihre Interessen zur Geltung zu bringen<sup>74</sup>. Wie die Republik Polen jedoch, unterstützt durch die Republik Litauen, geltend macht, garantiert dieser Beobachterstatus ihnen keine effektive Verteidigung ihrer Interessen, da sie im Rat nicht über ein Stimmrecht verfügen. Die legitime Verteidigung ihrer Interessen gebietet es daher, den künftigen Mitgliedstaaten den Zugang zum Gemeinschaftsrichter zuzuerkennen. Alles andere würde nur zu der paradoxen Situation führen, dass in Fällen wie im vorliegenden, in dem ein Beschluss die Interessen der künftigen Mitgliedstaaten offensichtlich betrifft, die künftigen, nicht stimmberechtigten Mitgliedstaaten nicht zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage befugt wären, obwohl die alten Mitgliedstaaten, die stimmberechtigt sind, eine Nichtigkeitsklage erheben könnten, unabhängig davon, ob sie ein Rechtsschutzinteresse haben.

51. Da für die Wahrung der Solidarität unter den Mitgliedstaaten gesorgt werden muss, ist den künftigen Mitgliedstaaten durch Festlegung des Beginns der Klagefrist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitritts-

73 — Vgl. Urteil Unibet (Randnr. 43).

74 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Februar 1982, Halyvourgiki und Helleniki Halyvourgia/Kommission (39/81, 43/81, 85/81 und 88/81, Slg. 1982, 593, Randnr. 10), sowie vom 28. November 2006, Parlament/Rat (C-413/04, Slg. 2006, I-11221, Randnrn. 66 bis 68) und Parlament/Rat (C-414/04, Slg. 2006, I-11279, Randnrn. 43 bis 45).

vertrags zwingend die Möglichkeit einzuräumen, Rechtsakte, die zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlassen wurden, vor dem Gerichtshof anzufechten. Denn auch hier reicht der Beobachterstatus nicht aus, um zu garantieren, dass die Erwägungen der Solidarität unter den Mitgliedstaaten im Rahmen des Verfahrens zum Erlass der genannten Rechtsakte ordnungsgemäß berücksichtigt werden. Der Grundsatz der Solidarität<sup>75</sup> stellt jedoch eine Verpflichtung dar, die die Mitgliedstaaten durch den Beitritt zur Gemeinschaft anerkannt haben<sup>76</sup>. Wenn dieser Grundsatz, wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat<sup>77</sup>, einem Mitgliedstaat verbietet, aufgrund der Vorstellung, die er sich von seinem nationalen Interesse macht, einseitig das mit der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten zu stören, dann verbietet er den alten Mitgliedstaaten im Rat sicherlich ebenso, das mit den Beitrittsurkunden zugunsten der künftigen Mitgliedstaaten hergestellte Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten willkürlich zu stören.

52. Schließlich spricht auch die Effektivität des Grundsatzes von Treu und Glauben dafür, den Fristbeginn auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags zu legen. Wie aus Art. 18 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 hervorgeht, in dem dieses Recht kodifiziert ist, bestimmt jener Grund-

satz des Völkergewohnheitsrechts u. a.: „Ein Staat ist verpflichtet, sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck eines Vertrags vereiteln würden,

- a) wenn dieser Staat unter Vorbehalt der Ratifikation, der Annahme oder der Genehmigung den Vertrag unterzeichnet oder Urkunden ausgetauscht hat, die einen Vertrag bilden, solange der Staat seine Absicht nicht klar zu erkennen gegeben hat, nicht Vertragspartei zu werden“.

Bekanntlich ist der Grundsatz von Treu und Glauben für die Gemeinschaftsorgane verbindlich, und ihm entspricht in der Gemeinschaftsrechtsordnung der Grundsatz des Vertrauensschutzes<sup>78</sup>. Daher müssen die künftigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, dem Gerichtshof die Frage zur Prüfung vorzulegen, ob die Gemeinschaftsorgane durch Erlass der Rechtsakte in der Zeit zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten der Beitrittsabkommen gegen diesen Grundsatz verstoßen haben, indem sie das in den genannten Abkommen festgelegte Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten gestört und somit Ziel und Zweck dieser Abkommen vereitelt haben.

75 — Vgl. Urteile Parlament/Rat (C-413/04, Randnr. 68) und Parlament/Rat (C-414/04, Randnr. 45).

76 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. Februar 1973, Kommission/Italien (39/72, Slg. 1973, 101, Randnr. 24), und vom 7. Februar 1979, Kommission/Vereinigtes Königreich (128/78, Slg. 1979, 419, Randnr. 12).

77 — Ebd.

78 — Vgl. Urteile des Gerichts Opel Austria/Rat (Randnrn. 90 und 91), vom 10. Mai 2001, Kaufring u. a./Kommission (T-186/97, T-187/97, T-190/97 bis T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 bis T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 und T-147/99, Slg. 2001, II-1337, Randnr. 237), und vom 17. Januar 2007, Griechenland/Kommission (T-231/04, Slg. 2007, II-63, Randnrn. 86 und 87).

53. Naturgemäß ist nicht für alle jemals erlassenen Gemeinschaftsrechtsakte der Fristbeginn von Nichtigkeitsklagen der neuen Mitgliedstaaten auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags zu legen. Dem Rat ist darin zuzustimmen, dass eine dermaßen weite Ausnahme von dem im EG-Vertrag festgelegten Fristbeginn die Rechtssicherheit, die durch die mit dem Ablauf der Klagefristen verbundene Endgültigkeit der Rechtsakte und den Klageausschluss wegen Fristversäumung gewährleistet wird, in unerträglichem Maß beeinträchtigen würde und nicht durch die Erwägungen gerechtfertigt wäre, die für ein Absehen von dem im Wortlaut des Art. 230 Abs. 5 EG festgelegten Veröffentlichungszeitpunkt sprechen. Dies ist daher auch weder von der Klägerin noch von den Staaten, die zur Unterstützung ihrer Anträge als Streithelfer beigetreten sind, gefordert worden. Hingegen muss diese Ausnahme zweifellos für Rechtsakte gelten, die — wie der in der vorliegenden Rechtsache angefochtene Rechtsakt — zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags auf der Grundlage des Beitrittsvertrags erlassen wurden. Meiner Meinung nach muss sie darüber hinaus auch für alle Gemeinschaftsrechtsakte gelten, die zwischen diesen beiden Zeitpunkten verabschiedet wurden, d. h. nicht nur für diejenigen, die auf der Grundlage der Beitrittsakte erlassen wurden, sondern auch für Gemeinschaftsrechtsakte, die gemäß den Verträgen verabschiedet wurden, zumindest soweit solche Rechtsakte, wie ich weiter unten darlegen werde, das durch den Beitrittsvertrag zugunsten der künftigen Mitgliedstaaten festgelegte Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten beeinträchtigen. Durch das Abkommen, das die künftigen Mitgliedstaaten mit den alten Mitgliedstaaten schließen, übernehmen sie zwar den Besitzstand, der aus der gesamten, seit Beginn verabschiedeten Gemeinschaftsgesetzgebung besteht. Es trifft auch zu, dass die Gemeinschaftsorgane in der Zeit zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags weiterhin

in der Lage sein müssen, Gesetze zu erlassen. Es darf ihnen jedoch nicht möglich sein, das Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten zu stören, das sich für die künftigen Mitgliedstaaten aus dem Besitzstand ergibt, wie er zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Beitrittsurkunden vorlag, ohne dass die künftigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, ihre Interessen durch Zugang zum Gemeinschaftsrichter zu verteidigen. Im Übrigen ergibt sich bereits aus dem Beobachterstatus, der den künftigen Mitgliedstaaten zuerkannt wird, dass der Schutz ihrer Interessen auch im Hinblick auf Rechtsakte, die in der Zeit zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags verabschiedet werden, gewährleistet sein muss, da die mit dem Beobachterstatus verbundenen Informations- und Konsultationsrechte vor allem dazu bestimmt sind, im Rahmen des Verfahrens zur Verabschiedung der genannten Rechtsakte zum Tragen zu kommen<sup>79</sup>.

54. Meiner Meinung nach stehen dem Gerichtshof zwei Wege offen, auf denen er zu der Feststellung gelangen kann, dass die Klagefrist für die künftigen Mitgliedstaaten im Hinblick auf Gemeinschaftsrechtsakte, die zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlassen wurden, erst mit dem Inkrafttreten des genannten Vertrags beginnt.

55. Die erste Lösung besteht darin, *praeter legem* vorzugehen und den Rahmen des Art. 230 EG zu überschreiten. Dieser Weg ist bereits mit dem Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, beschritten worden. Wie wir uns erinnern, hatte der Gerichtshof dem Parlament zunächst sowohl auf der Grund-

79 — Vgl. Urteile Parlament/Rat (C-413/04, Randnrn. 66 bis 68) und Parlament/Rat (C-414/04, Randnrn. 43 bis 45).



lage von Art. 173 Abs. 1 EG-Vertrag als auch gemäß Art. 173 Abs. 2 EG-Vertrag die Befugnis zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage verwehrt<sup>80</sup>, da dies „die anwendbaren Bestimmungen bei ihrem gegenwärtigen Stand“<sup>81</sup> nicht erlaubten, weil das Parlament weder eine juristische Person sei noch in der Liste der bevorrechtigten Kläger aufgeführt werde. Zwei Jahre später hat der Gerichtshof die Auffassung vertreten, dass diese „verfahrensrechtliche Lücke“ zu schließen sei, und er hat sich auf „das grundlegende Interesse an der Aufrechterhaltung und Wahrung des von den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften festgelegten institutionellen Gleichgewichts“ berufen, zu dessen Bestandteilen die Befugnisse des Parlaments zählten, um zugunsten dieses Organs ein Recht zur Erhebung der Nichtigkeitsklage festzulegen, „sofern diese Klage lediglich auf den Schutz seiner Befugnisse gerichtet ist und nur auf Klagegründe gestützt wird, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht wird“<sup>82</sup>. Mit anderen Worten hat sich der Gerichtshof dafür empfänglich gezeigt, dass die Befugnisse des Parlaments als Bestandteil des institutionellen Gleichgewichts einen gerichtlichen Rechtsschutz erfordern<sup>83</sup>. In der

Folge dieser früheren Rechtsprechung und ausgehend von der Feststellung, dass den beitriftswilligen Staaten die Möglichkeit offenstehen muss, ihre Rechte als künftige Mitgliedstaaten zu verteidigen, die sich aus dem Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten ergeben, das bei Unterzeichnung der Beitrittsurkunden vereinbart wurde, könnte der Gerichtshof ihnen auf der Grundlage des Rechts auf effektiven gerichtlichen Schutz ihrer Rechte aus dem Gemeinschaftsrecht die Befugnis zuerkennen, Nichtigkeitsklagen zu erheben.

56. In diesem Fall kann ihr Klagerecht nicht unbegrenzt sein. Soweit es nicht ausgehöhlt würde, könnte es nur ausgeübt werden, wenn dies zur Wahrung ihrer Rechte erforderlich wäre. Eine solche Beschränkung hätte offensichtlich zur Folge, dass die Zulässigkeit ihrer Klagen auf Rechtsakte begrenzt wäre, die sich negativ auf das Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten auswirken, das bei Unterzeichnung der Beitrittsurkunden vereinbart wurde. Vielleicht müsste sie sich auch in einer Begrenzung der zulässigen Nichtigkeitsgründe niederschlagen. Zulässig wären nur Klagegründe, die die Rechtmäßigkeit betreffen und mit denen auf die eine oder andere Weise dargelegt wird, dass die Rechte der Kläger als künftige Mitgliedstaaten negativ betroffen sind. Es wäre den künftigen Mitgliedstaaten beispielsweise verwehrt, einen Rechtsakt vor dem Gerichtshof mit der Begründung anzufechten, dass beim Erlass des Rechtsakts die Befugnisse des Parlaments verletzt worden seien. Zwar wird der Unterschied zwischen zulässigen und unzulässigen Nichtigkeitsgründen nicht immer leicht zu ziehen sein. Dies erscheint mir jedoch nicht problematischer als die Schwierigkeiten, die der Gerichtshof überwinden musste, um im Rahmen des Urteils vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, unter den vom Parlament geltend gemachten Klagegründen betreffend

80 — Vgl. Urteil vom 27. September 1988, Parlament/Rat (302/87, Slg. 1988, 5615).

81 — Ebd., Randnr. 28.

82 — Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat.

83 — Dies ergibt sich insbesondere aus den Randnrn. 22, 24 und 25 des Urteils vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, die folgenden Wortlaut haben:  
„22 Die Wahrung des institutionellen Gleichgewichts gebietet es, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt. Sie verlangt auch, dass eventuelle Verstöße gegen diesen Grundsatz geahndet werden können.“

...  
24 Bei der Erfüllung dieser Aufgabe darf der Gerichtshof das Parlament zwar nicht zu den Organen rechnen, die eine Klage nach Artikel 173 EWG-Vertrag oder Artikel 146 EAG-Vertrag erheben können, ohne ein Rechtsschutzinteresse dartun zu müssen.

25 Es obliegt ihm jedoch, die volle Anwendung der Vertragsbestimmungen über das institutionelle Gleichgewicht sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass das Parlament — wie die anderen Organe — nicht in seinen Befugnissen beeinträchtigt werden kann, ohne über eine der in den Verträgen vorgesehenen Klagemöglichkeiten zu verfügen, von der in gesicherter und wirksamer Weise Gebrauch gemacht werden kann.“

die Rechtmäßigkeit jene auszusondern, die mit einer Verletzung der parlamentarischen Befugnisse verbunden und allein zulässig waren<sup>84</sup>.

57. Dem könnte entgegengehalten werden, dass ein auf die künftigen Mitgliedstaaten beschränktes Klagerecht, das sich auf das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Schutz der Rechte aus dem Gemeinschaftsrecht stützt, *a priori* keine Ausnahme von dem im EG-Vertrag festgelegten Fristbeginn rechtfertigt. Die künftigen Mitgliedstaaten wären ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des streitigen Rechtsakts klagebefugt, und ihnen stünden ab diesem Zeitpunkt folglich zwei Monate für eine Klageerhebung zur Verfügung, ohne dass die Rechtssicherheit unnötig beeinträchtigt würde. Im vorliegenden Fall wäre die Klage der Republik Polen folglich verspätet, auch wenn sich ihre Klagebefugnis auf diese Begründung stützte. Tatsächlich können die künftigen Mitgliedstaaten jedoch von Rechtsakten, die nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrags erlassen werden, erst vorbehaltlich der Gültigkeit und ab dem Zeitpunkt, zu dem die Rechtsakte ihnen gegenüber gültig werden, d. h. vorbehaltlich und ab Inkrafttreten des genannten Vertrags, von diesen negativ in ihren Rechten betroffen und folglich hinsichtlich der genannten Rechtsakte klagebefugt sein.

58. In der vorliegenden Rechtssache sind die Rechte der Republik Polen offensichtlich negativ durch den angefochtenen Beschluss betroffen, da der Beschluss, zumindest während eines Übergangszeitraums, zu einer Verringerung der Direktzahlungen an die polnischen Landwirte führt. Und die Klagegründe, auf die dieser Staat seine Klage stützt, sei es bezüglich der Unzuständigkeit des Rates, der Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung oder des Verstoßes gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, richten sich im Wesentlichen alle darauf, dass die Ausdehnung des Teilzahlungssystems auf die neuen, direkt an die Landwirte der neuen Mitgliedstaaten auszahlenden Beihilfen rechtswidrig sei. Somit halte ich die Klage und alle Klagegründe für zulässig.

59. Der zweite Weg, der dem Gerichtshof offensteht, würde eher im Einklang mit dem Gesetz stehen (*secundum legem*) und zu einer konstruktiven Auslegung des Art. 230 EG führen, die dem Geist dieser Vorschrift Vorrang vor ihrem Wortlaut gäbe. Ausgangspunkt wäre das Ziel des Art. 230 EG, das im Einklang mit dem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz darin besteht, allen betroffenen Rechtssubjekten, d. h. den Organen und Mitgliedstaaten, bei denen ein Rechtsschutzinteresse vermutet wird, und den juristischen Personen, an die sich der angefochtene Rechtsakt richtet oder die von diesem unmittelbar und individuell betroffen sind, ein Klagerecht zu eröffnen. Dieses Klagerecht ist zwar auf eine Frist von zwei Monaten ab Bekanntgabe oder Veröffentlichung dieses Rechtsakts beschränkt. Art. 230 EG fußt jedoch auf der Annahme, dass das Rechtssubjekt zu dem Zeitpunkt, zu dem das Ereignis eintritt, das den Fristbeginn auslöst, von dem angefochtenen Rechtsakt betroffen ist; ist dies nicht der Fall, so fehlt es an der Befugnis zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage. Mit anderen Worten, der Beginn der Klagefrist wird durch den Wortlaut des

84 — Für einige Beispiele dieser Rechtsprechung vgl. Urteile vom 16. Juli 1992, Parlament/Rat (C-65/90, Slg. 1992, I-4593), vom 30. Juni 1993, Parlament/Rat und Kommission (C-181/91 und C-248/91, Slg. 1993, I-3685, Randnr. 32), vom 1. Juni 1994, Parlament/Rat (C-388/92, Slg. 1994, I-2067), vom 13. Juli 1995, Parlament/Kommission (C-156/93, Slg. 1995, I-2019), vom 7. März 1996, Parlament/Rat (C-360/93, Slg. 1996, I-1195), vom 18. Juni 1996, Parlament/Rat (C-303/94, Slg. 1996, I-2943, Randnrn. 17 bis 20), und vom 10. Juni 1997, Parlament/Rat (C-392/95, Slg. 1997, I-3213).

Art. 230 Abs. 5 EG auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe oder Veröffentlichung des angefochtenen Rechtsakts gelegt, da davon ausgegangen wird, dass die Situation des Klägers im Hinblick auf den genannten Rechtsakt und folglich seine Befugnis zur Erhebung der Nichtigkeitsklage ab diesem Zeitpunkt sicher und endgültig beurteilt werden können. Der uns vorliegende Fall betrifft hingegen einen künftigen Mitgliedstaat, der von einem nach Unterzeichnung der Beitrittsurkunden erlassenen Gemeinschaftsrechtsakt nur unter der Voraussetzung und ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags, der die Gültigkeit des genannten Rechtsakts im Hinblick auf den künftigen Mitgliedstaat festlegt, eventuell betroffen sein kann. Erst ab diesem Zeitpunkt kann festgestellt werden, ob der Staat von dem von ihm angefochtenen Rechtsakt betroffen ist. Der künftige Mitgliedstaat muss daher die Möglichkeit haben, die Nichtigkeitsklärung von Gemeinschaftsrechtsakten, die in der Zeit zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlassen werden, innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab Inkrafttreten dieses Vertrags zu beantragen. Und da er zu dem letztgenannten Datum die Eigenschaft eines Mitgliedstaats und somit eines bevorrechtigten Klägers erlangt, muss er die Möglichkeit haben, diese Rechtsakte anzufechten, ohne ein Rechtsschutzinteresse nachweisen zu müssen, und seine Klage auf einen beliebigen Nichtigkeitsgrund zu stützen.

60. Man kann die Klagemöglichkeiten, die den künftigen Mitgliedstaaten auf diese Weise zuerkannt würden, für zu umfangreich halten. Dies ist auch meine Meinung. Daher neige ich zur ersten Lösung.

### III — Zur Begründetheit

61. Die Klägerin macht geltend, dass der Rat durch den angefochtenen Beschluss die Tragweite des Phasing-in-Mechanismus missbräuchlich ausgedehnt habe, indem er die Grenzen einer einfachen Anpassung der Beitrittsbedingungen überschritten und die Bedingungen in Wahrheit geändert habe. Daher sei der streitige Beschluss in dreierlei Hinsicht rechtswidrig: Unzuständigkeit aufgrund der Überschreitung der Grenzen des Art. 23 der Beitrittsakte als Grundlage des genannten Beschlusses, Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit durch Einführung einer Diskriminierung, die nicht von der Beitrittsakte vorgesehen ist, und Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben durch einseitige Aufhebung des Kompromisses, der bei den Beitrittsverhandlungen erzielt wurde.

62. Die zentrale, für die Begründetheit der Klage entscheidende Frage der Behandlung der drei Nichtigkeitsgründe geht dahin, ob die angefochtene Bestimmung durch die Ausdehnung des Teilzahlungssystems auf neue Direktzahlungen die Grenzen der dem Rat gemäß Art. 23 der Beitrittsakte erteilten Ermächtigung einhält, indem sie sich auf eine bloße Anpassung der Bestimmungen des genannten Rechtsakts beschränkt, oder ob es sich um eine Änderung der durch die Beitrittsakte festgelegten Beitrittsbedingungen handelt.

63. Für eine Beantwortung dieser Frage ist zu prüfen, ob bereits in der Beitrittsakte vorgesehen war, den Phasing-in-Mechanismus auf alle Direktzahlungen anzuwenden. Mit anderen Worten: War Art. 1a der Verordnung Nr. 1259/1999, der durch Anhang II Kapitel 6 Teil A Nr. 27 der Beitrittsakte in die Verordnung eingefügt wurde und

den Mechanismus der schrittweisen Einführung auf die „im Rahmen der Stützungsregelungen nach Artikel 1 gewährten Direktzahlungen“ einführt, auf alle Direktzahlungen im Sinne von Art. 1 der genannten Verordnung anwendbar? Wenn dies der Fall ist, wäre die durch die angefochtene Bestimmung vorgenommene Änderung des Wortlauts, nach der der Phasing-in-Mechanismus künftig auf „Direktzahlungen“ anzuwenden ist, lediglich darauf gerichtet, die durch die Verordnung Nr. 1782/2003 eingeführten Direktzahlungen für Schalenfrüchte und Energiepflanzen sowie die Ergänzungszahlungen im Milchsektor zu berücksichtigen, und folglich wären die Grenzen des Begriffs der „bei einer Änderung der Gemeinschaftsregelung gegebenenfalls erforderlichen Anpassungen“ im Sinne von Art. 23 der Beitrittsakte eingehalten. War das durch Art. 1a der Verordnung Nr. 1259/1999 eingeführte Teilzahlungssystem hingegen der Sache nach auf die Unterstützungsinstrumente beschränkt, die im Anhang der Verordnung, auf den Art. 1 der Verordnung verweist, abschließend aufgeführt werden, käme die Änderung des Wortlauts durch die angefochtene Bestimmung einer echten Ausdehnung des Teilzahlungssystems gleich, die ursprünglich nicht von der Beitrittsakte vorgesehen war und folglich eine echte Änderung der Beitrittsbedingungen darstellen würde.

64. Denn zweifellos werden von dem Begriff „erforderliche Anpassungen“ im Sinne von Art. 23 der Beitrittsakte nur Maßnahmen erfasst, die in keinerlei Hinsicht den Anwendungsbereich der mit ihnen anzupassenden Bestimmung der Beitrittsakte betreffen oder dessen Inhalt wesentlich ändern. Dies geht aus der Gemeinschaftsrechtsprechung hervor. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die von den Beitrittsakten vorgesehenen Anpassungsbestimmungen nur zu Anpassungen ermächtigten, mit denen vorher erlassene Gemeinschaftsrechtsakte in den neuen Mit-

gliedstaaten anwendbar gemacht würden, und dass jede andere Änderung ausgeschlossen sei<sup>85</sup>. Aus der Analyse dieser Rechtsprechung hat Generalanwalt Geelhoed gefolgert, dass der Begriff „Anpassungen“ nicht dahin ausgelegt werden könne, „dass er sachliche Änderungen von Gemeinschaftsrechtsakten oder -maßnahmen umfasst, die Ausnahmen von diesen Rechtsakten erlauben“<sup>86</sup>. Zwar ging es in diesen Rechtssachen um Bestimmungen, die die Anpassung von Gemeinschaftsrechtsakten vorsahen, die nicht durch die Beitrittsakte selbst angepasst worden waren<sup>87</sup>. Diese sehr eingeschränkte Bedeutung wurde dem Begriff „Anpassungen“ jedoch allgemein und unabhängig von der Bestimmung der Beitrittsakte als Grundlage der beschlossenen Anpassung gegeben, so dass sie erst recht gelten muss, wenn es sich, wie in der vorliegenden Rechtssache, um die Anpassung von Bestimmungen der Beitrittsakte selbst handelt, mit denen eine Änderung der Gemeinschaftsvorschriften, auf die sich diese Bestimmungen bezogen, berücksichtigt werden sollte.

65. Wenn die Bestimmungen der Beitrittsakte, die durch die in Frage stehenden Maßnahmen angepasst werden sollen, Ausnahmen von den normalerweise geltenden Gemeinschaftsvorschriften sind, dürfen sie sogar erst recht nicht deren Anwendungsbereich ausweiten, da Ausnahmen in Beitrittsakten auf das unbedingt Erforderliche

85 — Vgl. Urteil vom 2. Oktober 1997, Parlament/Rat (C-259/95, Slg. 1997, I-5303, Randnrn. 14 und 19), sowie Urteile Parlament/Rat (C-413/04, Randnrn. 31 bis 38) und Parlament/Rat (C-414/04, Randnrn. 29 bis 36).

86 — Vgl. Schlussanträge vom 1. Juni 2006 in der Rechtssache Parlament/Rat (C-414/04, Nr. 46).

87 — Es handelte sich in den Urteilen Parlament/Rat (C-413/04) und Parlament/Rat (C-414/04) um Art. 57 der Beitrittsakte und im Urteil Parlament/Rat (C-259/95) um eine ähnliche Bestimmung, die in Art. 169 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge enthalten war (Abl. 1994, C 241, S. 21, und Abl. 1995, L 1, S. 1).

zu beschränken und eng auszulegen sind<sup>88</sup>. In der vorliegenden Rechtssache ist Art. 1a der Verordnung Nr. 1259/1999, der in Anhang II Kapitel 6 Teil A Nr. 27 der Beitrittsakte enthalten ist und durch die angefochtene Bestimmung ersetzt werden soll, eine zeitliche Ausnahmeregelung gegenüber dem Grundsatz der vollständigen Auszahlung direkter Beihilfen. Die genannte Bestimmung darf daher nur das Teilzahlungssystem aufgreifen, das durch den genannten Art. 1a im Rahmen der ursprünglich durch die Verordnung Nr. 1259/1999 festgelegten Regelung betreffend direkte Beihilfen eingeführt wurde, um es im Rahmen der Regelung anzuwenden, die durch die Verordnung Nr. 1782/2003 festgelegt wird und die alte Regelung ersetzt, ohne deren Tragweite auszudehnen<sup>89</sup>. Entsprechend hat der Gerichtshof Anpassungsmaßnahmen für unzulässig erklärt, die auf der Grundlage von Art. 57 der Beitrittsakte getroffen worden waren und die der Republik Estland und der Republik Slowenien vor der Öffnung ihrer Elektrizitätsmärkte, die in einer Richtlinie und einer Verordnung der Gemeinschaft festgelegt und ausgestaltet war, einen Übergangszeitraum einräumten. In seiner Begründung hat der Gerichtshof festgestellt: „Vorläufige Ausnahmen von der Anwendung der Bestimmungen eines Gemeinschaftsrechtsakts, deren einziger Gegenstand und Zweck darin besteht, die tatsächliche Anwendung dieses Rechtsakts in Bezug auf einen neuen Mitgliedstaat vorübergehend aufzuschieben, können demnach grundsätzlich nicht als ‚Anpassungen‘ im Sinne von

Artikel 57 der Beitrittsakte von 2003 betrachtet werden.“<sup>90</sup>

66. Im Übrigen sind sich die Parteien des Rechtsstreits durchaus darüber im Klaren, dass der Ausgang der vorliegenden Klage von der Tragweite des Mechanismus der schrittweisen Einführung direkter Beihilfen durch die Beitrittsakte abhängt, denn sie streiten über diesen Punkt.

67. Nach Auffassung der Republik Polen war Art. 1a der Verordnung Nr. 1259/1999 der Sache nach auf die Unterstützungsinstrumente beschränkt, die im Anhang der genannten Verordnung abschließend eingeführt wurden. Sie stützt diese Auslegung darauf, dass die Beitrittsakte „auf dem Grundsatz der sofortigen vollständigen Anwendung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auf die neuen Mitgliedstaaten beruht“<sup>91</sup>. Hieraus ergeben sich die folgenden Auslegungsregeln<sup>92</sup>: Die in den Beitrittsakten festgelegten Ausnahmen müssen ausdrücklich vorgesehen sein, sie sind eng auszulegen, und sie müssen im Hinblick auf eine erleichterte Anpassung der neuen Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsvorschriften so ausgelegt werden, dass die Ziele der Gründungsverträge und die vollständige Anwendung ihrer Vorschriften einfacher verwirklicht werden können.

68. Wenn diese von der Klägerin vorgetragene Prämissen der Rechtsprechung zutreffen, stützen sie jedoch nicht die Auslegung des Art. 1a der Verordnung Nr. 1259/1999, die die Klägerin geltend macht. Vielmehr ergibt eine grammatikalische, systematische und teleologische Aus-

88 — Vgl. Urteile vom 29. März 1979, *Kommission/Vereinigtes Königreich* (231/78, Slg. 1979, 1447), vom 25. Februar 1988, *Kommission/Griechenland* (194/85 und 241/85, Slg. 1988, 1037), vom 14. Dezember 1989, *Agegate* (C-3/87, Slg. 1989, 4459, Randnr. 39), und vom 3. Dezember 1998, *KappAhl* (C-233/97, Slg. 1998, I-8069, Randnr. 18).

89 — Vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil *Parlament/Rat* (C-413/04, Randnrn. 39 bis 52).

90 — Urteile *Parlament/Rat* (C-413/04, Randnr. 38) und *Parlament/Rat* (C-414/04, Randnr. 36).

91 — Vgl. Urteile vom 9. Dezember 1982, *Metallurgiki Halyps/Kommission* (258/81, Slg. 1982, 4261, Randnr. 8), und *KappAhl*, Randnr. 15.

92 — Diese wurden von Generalanwalt Cosmas in seinen Schlussanträgen vom 9. Juli 1998 in der Rechtssache *KappAhl* (Nr. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung) dargelegt.

legung, dass, wie der Rat und die Kommission zu Recht vorgetragen haben, das System der Teilzahlung direkter Beihilfen, das durch die Beitrittsakte in Art. 1a der Verordnung Nr. 1259/1999 eingeführt wurde, für alle Direktzahlungen galt und nicht für eine beschränkte, im Anhang der Verordnung aufgeführte Anzahl direkter Beihilfen.

heber des Beitrittsvertrags auf einen Verweis auf die im Anhang der Verordnung Nr. 1259/1999 aufgeführten Stützungsregelungen beschränkt, wenn sie tatsächlich die Gruppe der Erzeugnisse, die dem Phasing-in-Mechanismus unterliegen, hätten einschränken wollen. Die systematische Auslegung bestätigt außerdem, dass der Anhang eine rein deklaratorische Funktion hatte.

69. Zunächst geht bereits aus dem Wortlaut von Art. 1a der Verordnung Nr. 1259/1999 hervor, dass der Mechanismus der schrittweisen Einführung direkter Beihilfen allgemein für die „im Rahmen der Stützungsregelungen nach Artikel 1 gewährten Direktzahlungen“ galt. Art. 1 dieser Verordnung enthielt wiederum eine allgemeine Definition der direkten Beihilfen als „Direktzahlungen an Betriebsinhaber im Rahmen von Stützungsregelungen der [GAP], die vollständig oder teilweise aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert werden“. Jede landwirtschaftliche Beihilfe, die dieser Definition entspricht, musste daher für die Zwecke der Verordnung Nr. 1259/1999 als Direktzahlung angesehen werden, unabhängig davon, ob die Beihilfe bereits bestand oder erst künftig eingeführt wurde<sup>93</sup>. Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung bestimmte zwar: „Diese Stützungsregelungen sind im Anhang verzeichnet.“ Wie die Kommission jedoch zu Recht vorgetragen hat, hätten sich die Ur-

70. Diese grammatikalische Auslegung wird durch die Intention der Urheber des Beitrittsvertrags bekräftigt. Denn aus den vorbereitenden Arbeiten für die Beitrittskonferenz geht hervor, dass die Organe und die alten Mitgliedstaaten beabsichtigt hatten, den Phasing-in-Mechanismus in den neuen Mitgliedstaaten für alle Direktzahlungen festzulegen. In ihrem Diskussionspapier vom 30. Januar 2002<sup>94</sup> hatte die Kommission eine stufenweise Einführung von „Direktzahlungen“ empfohlen, ohne diesen allgemeinen Begriff zu präzisieren und auf diese Weise dessen Tragweite einzuschränken. Anschließend wurde in einem Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union vom 31. Oktober 2002, der die Verhandlungsposition der 15 Mitgliedstaaten gegenüber Polen festlegte, der Wunsch geäußert, während eines Übergangszeitraums in diesem Staat stufenweise „Direktzahlungen“ einzuführen, ohne dass diese allgemeine Formulierung präzisiert und auf diese Weise ihre Tragweite

93 — Auch aus der Präambel der Verordnung Nr. 1259/1999 geht hervor, dass die Verordnung dazu bestimmt war, auf alle Direktzahlungen angewendet zu werden (vgl. Erwägungsgrund 1: „Für Direktzahlungen gemäß den verschiedenen Einkommensstützungsregelungen im Rahmen der [GAP] sollten einige gemeinsame Bedingungen festgelegt werden.“).

94 — Ebd. (Nr. 4.3).

eingeschränkt wurde<sup>95</sup>. Die Klägerin erwidert zwar, dass für sie die Anerkennung des Teilzahlungssystems besonders schwierig gewesen und daher einzig im Hinblick auf den Umstand erfolgt sei, dass es sich um einen sachlich und zeitlich begrenzten Ausnahmemechanismus gehandelt habe. Wenn man allerdings bedenkt, wie eindringlich die Republik Polen kontinuierlich ihren Widerstand manifestiert hatte, geht aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen vom 12. und 13. Dezember 2002, der das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen festhält, besonders deutlich hervor, dass die Frage der stufenweisen Einführung von Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten gemäß dem Wortlaut des Gemeinsamen Standpunkts vom 31. Oktober 2002 entschieden wurde. Somit ist klar, dass die polnische Position zu dieser Frage nicht aufrechterhalten wurde und noch nicht einmal zu einem Kompromiss geführt hat, der darin hätte bestehen können, die Tragweite des Phasing-in-Mechanismus einzuschränken.

71. Vor allem geht auch aus einer systematischen Auslegung der genannten Bestimmung hervor, dass der Mechanismus der schrittweisen Einführung für alle Direktzahlungen vereinbart wurde, die von der allgemeinen Definition des Art. 1 der Verordnung Nr. 1259/1999 erfasst sind, da das im Anhang aufgeführte Verzeichnis direkter Beihilfen rein deklaratorischen Charakter hatte. Erstens werden gemäß Art. 1 der Verordnung Nr. 1259/1999 nur Direktzahlungen, „die unter die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 fallen“, ausdrücklich vom

Anwendungsbereich der genannten Verordnung ausgenommen. Wenn jedoch die Verordnung Nr. 1259/1999 nur für direkte Unterstützungsinstrumente gelten sollte, die in ihrem Anhang aufgeführt waren, wäre es nicht besonders logisch gewesen, Zahlungen aus ihrem Anwendungsbereich auszuschließen, die im Anhang nicht aufgeführt waren. Im Übrigen ergibt sich aus dem normativen Kontext, dass die Durchführungsbefugnisse, die der Kommission durch Art. 11 Abs. 4 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1259/1999 übertragen werden, um unter Einhaltung des Verwaltungsausschussverfahrens „die Änderungen des Anhangs [zu erlassen], die sich unter Berücksichtigung der in Artikel 1 genannten Kriterien als erforderlich erweisen könnten“, die Kommission nicht zur Änderung des Anwendungsbereichs dieser Verordnung ermächtigen können, da es sich um einen „wesentlichen Grundzug“ handelt, der ausschließlich der Gesetzgebungszuständigkeit des Rates unterliegt<sup>96</sup>. Folglich besteht kein Zweifel daran, dass der Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1259/1999 durch die allgemeine Definition der Direktzahlung gemäß Art. 1 dieser Verordnung oder, um den Wortlaut dieser Bestimmung aufzugreifen, durch die dort genannten „Kriterien“ eingegrenzt war und die Kommission zur Änderung des Anhangs der genannten Verordnung nur befugt war, um Direktzahlungen, die durch den Gemeinschaftsgesetzgeber eingeführt oder geändert worden waren und dieser Definition entsprachen, in den Anhang aufzunehmen. Hierzu war sie sogar verpflichtet, und im Übrigen hatte sie im Januar 2004 vor dem Beitritt tatsächlich den genannten Anhang geändert, indem sie nicht nur Direktzahlungen, die nach dem Erlass

96 — Vgl. zum Begriff „wesentlicher Grundzug“, der nur durch den Gemeinschaftsgesetzgeber festgelegt werden kann, Urteile vom 17. Dezember 1970, Köster (25/70, Slg. 1970, 1161, Randnr. 6), und vom 27. Oktober 1992, Deutschland/Kommission (C-240/90, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 37).

der Verordnung eingeführt worden waren, sondern auch sonstige Zahlungen einbezog, die beim Verfassen des Anhangs vergessen worden waren, obwohl sie der Definition des Art. 1 der Verordnung 1259/1999 entsprechen<sup>97</sup>.

72. Nimmt man schließlich eine teleologische Auslegung des Art. 1a der Verordnung Nr. 1259/1999 vor, spricht das Ziel, das den Einsatz eines Systems der schrittweisen Einführung von Direktzahlungen rechtfertigt, für dessen allgemeine Geltung. Das Anliegen, die erforderliche Restrukturierung des Agrarsektors der neuen Mitgliedstaaten nicht zu verlangsamen und keine signifikanten Einkommensunterschiede und sozialen Spannungen hervorzurufen, indem Beihilfen gewährt würden, die gemessen am Einkommensniveau der Landwirte und der allgemeinen Bevölkerung unverhältnismäßig wären, galt für den gesamten Agrarsektor und somit für alle bestehenden und künftigen direkten Beihilfen. Würde der Mechanismus der schrittweisen Einführung nur für bestimmte Anbauformen gelten, für die Direktzahlungen bereits eingeführt wurden, so bestünde die Gefahr, dass sich die polnischen Landwirte von diesen abwenden und sich stattdessen Anbauformen widmen würden, für die sie 100 % der Direktzahlungen erhalten können.

73. Somit ist ersichtlich, dass der Grundsatz der Anwendung des Phasing-in-Mechanismus

auf alle direkten Beihilfen bei den Beitrittsverhandlungen vereinbart und ausdrücklich durch die Beitrittsakte, die Art. 1a in die Verordnung Nr. 1259/1999 eingeführt hatte, festgelegt worden war. Daher greifen die von der Klägerin gegenüber der angefochtenen Bestimmung geltend gemachten Nichtigkeitsgründe nicht durch.

74. Was die Rüge der Unzuständigkeit betrifft, war die allgemeine Geltung des Teilszahlungssystems bereits durch die Beitrittsakte, die Art. 1a in die Verordnung Nr. 1259/1999 eingeführt hatte, festgelegt worden. Daher war die durch die angefochtene Bestimmung in der Verordnung Nr. 1782/2003 erfolgte ausdrückliche Festlegung der Geltung auf alle „Direktzahlungen“, insbesondere auf neue, durch die genannte Verordnung eingeführte direkte Beihilfen, keine Änderung, sondern eine bloße Anpassung der Beitrittsakte, die „die wesentlichen Aspekte und Grundsätze der Verhandlungsergebnisse“<sup>98</sup> nicht in Frage stellte. Diese Anpassung war aufgrund der Änderung der GAP-Regelungen, die mit der an die Stelle der Verordnung Nr. 1259/1999 tretenden Verordnung Nr. 1782/2003 erfolgt war, erforderlich geworden. Damit wurden die Bestimmungen von Anhang II der Beitrittsakte, die Änderungen der Verordnung Nr. 1259/1999 enthielten, hinfällig. Somit werden die Grenzen der Befugnis, die dem

97 — Vgl. Verordnung (EG) Nr. 41/2004 der Kommission vom 9. Januar 2004 zur Änderung und Berichtigung des Anhangs der Verordnung Nr. 1259/1999 (ABl. L 6, S. 19).

98 — Wie die Präambel des angefochtenen Beschlusses hervorhebt (vgl. Erwägungsgrund 3).



Rat durch Art. 23 der Beitrittsakte übertragen wurde, durch den streitigen Beschluss eingehalten.

75. Was den Klagegrund der Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung betrifft, macht die Klägerin im Wesentlichen geltend, dass die durch die Beitrittsakte festgelegten Grenzen aufgrund der willkürlichen Auslegung der Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz, die dem Phasing-in-Mechanismus innewohne, überschritten worden seien. Wie wir gesehen haben, hat der angefochtene Beschluss die Tragweite des besagten Mechanismus jedoch nicht erweitert. Falls ein Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsbürgerschaft gemäß Art. 12 EG und gegen das Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft gemäß Art. 34 Abs. 2 EG vorliegt, beruht dieser jedenfalls auf der Beitrittsakte selbst, d. h. auf einer primärrechtlichen Bestimmung, die als solche nicht im Rahmen eines Rechtsstreits angefochten werden kann<sup>99</sup>. Außerdem ist zweifelhaft, ob eine auf der Beitrittsakte beruhende Beeinträchtigung des Gleichheitsgrundsatzes nachgewiesen wurde. Nach ständiger Rechtsprechung garantiert der fundamentale Gleichheitsgrundsatz nur eine relative Gleichheit und verbietet, soweit keine objektive Rechtfertigung vorliegt, die unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Situationen und die

gleiche Behandlung unterschiedlicher Situationen<sup>100</sup>. Unstreitig war die Lage der Landwirtschaft in den neuen Mitgliedstaaten jedoch völlig anders, was eine stufenweise Umsetzung der Gemeinschaftsbeihilfen rechtfertigt, insbesondere hinsichtlich der direkten Stützungsregelungen, da auf diese Weise verhindert werden sollte, dass die im Agrarsektor dieser Staaten betriebene Restrukturierung gestört würde.

76. Was schließlich den behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben betrifft, kommt diesem völkerrechtlichen Grundsatz innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung zwar rechtliche Bedeutung zu<sup>101</sup>; wie aus Art. 18 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 hervorgeht, der dieses Recht kodifiziert, ist es einem Mitgliedstaat nach diesem Grundsatz untersagt, Handlungen zu beschließen, die Ziel und Zweck eines von ihm unterzeichneten Vertrags vereiteln würden. Soweit der Grundsatz der Anwendung des Phasing-in-Mechanismus auf Direktzahlungen jedoch in der Beitrittsakte enthalten war, wird dessen Tragweite durch die angefochtene Bestimmung nicht ausgedehnt, die deshalb entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht als Aufhebung des aus den Beitrittsverhandlungen hervorgegangenen Kompromisses angesehen werden kann.

99 — Vgl. Urteil vom 28. April 1988, LAISA und CPC España/Rat (31/86 und 35/86, Slg. 1988, 2285, Randnrn. 6 bis 18). Das Fenster für eine gewisse gerichtliche Kontrolle primärrechtlicher Bestimmungen hat sich noch nicht vollständig geschlossen (R. Bieber, „Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne“, *RMC* 1993, S. 343; J. L. Da Cruz Vilaça und N. Piçarra, „Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?“, *CDE*, 1993, S. 3), aber es muss an dieser Stelle nicht aufgestoßen werden.

100 — Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juli 1963, Italien/Kommission (13/63, Slg. 1963, 337, 360). Vgl. ferner z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 20. September 1988, Spanien/Rat (203/86, Slg. 1988, 4563, Randnr. 25).

101 — Vgl. Urteile Opel Austria/Rat (Randnrn. 90 und 91), Käufing u. a./Kommission (Randnr. 237) und Griechenland/Kommission (Randnrn. 86 und 87).

#### **IV — Ergebnis**

77. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof daher vor, die Klage für zulässig zu erklären und sie als unbegründet abzuweisen.