CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
M. POIARES MADURO
prezentate la 21 iunie 2007 [1]

1. Cererea introductivă cu care este sesizată Curtea reprezintă prima acțiune directă intentată de Republica Polonă. Aceasta ridică mai multe probleme juridice noi și importante, care justifică examinarea acestora de Marea Cameră. Înscriindu-se în prelungirea negocierilor dificile de aderare consacrate sectorului agricol și reformei politicii agricole comune (denumită în continuare „PAC"), aceasta solicită Curții să precizeze amploarea puterii de adaptare a prevederilor acordurilor de aderare de care beneficiază instituțiile comunitare. De asemenea, aceasta trebuie să determine Curtea să stabilească întinderea protecției jurisdicționale de care beneficiază viitoarele state membre împotriva actelor adoptate între semnarea și intrarea în vigoare a instrumentelor de aderare.

I — Cadrul juridic și situația de fapt

2. Prezenta acțiune are ca obiect anularea articolului 1 punctul 5 din Decizia 2004/281/CE a Consiliului din 22 martie 2004 privind adaptarea Actului referitor la condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările Tratatelor care stau la baza Uniunii Europene, ca urmare a reformei politicii agricole comune [2].

3. Decizia în litigiu a fost adoptată în conformitate cu articolul 2 alineatul (3) din Tratatul între Regatul Belgiei, Regatul

1 — Limba originală: portugheza.

2 — JO L 93, p. 1, denumită în continuare „decizia în litigiu".

Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (statele membre ale Uniunii Europene) și Republica Cehă, Republica Estonia, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Republica Ungară, Republica Malta, Republica Polonă, Republica Slovenia, Republica Slovacă privind aderarea Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace la Uniunea Europeană [3], care dispune că, „[prin] derogare de la alineatul (2), instituțiile Uniunii pot adopta, înainte de aderare, măsurile prevăzute […] la articolele 21 și 23 […]. Măsurile respective intră în vigoare numai sub rezerva și de la data intrării în vigoare a prezentului tratat". Această decizie a fost adoptată în temeiul articolului 23 din Actul privind condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările Tratatelor care stau la baza Uniunii Europene [4], conform căruia „Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei după consultarea Parlamentului European, poate efectua adaptările dispozițiilor prezentului act privind [PAC] care se pot dovedi necesare ca urmare a modificării regulilor comunitare. Aceste adaptări se pot efectua înainte de data aderării".

4. Reclamanta se plânge de faptul că articolul 1 punctul 5 din decizia în litigiu (denumită în continuare „prevederea atacată") a extins mecanismul de introducere în tranșe a plăților directe (cunoscut și sub numele de mecanism de „phasing-in") în noile state membre la plățile directe noi, realizând astfel o extindere a derogărilor de la principiul plății integrale. Această extindere a sistemului de plăți parțiale ar conduce la o diminuare considerabilă a plăților către agricultorii polonezi în comparație cu ipoteza efectuării unor plăți integrale.

5. Această cerere nu reprezintă decât manifestarea în justiție a contestării de către Republica Polonă, în perioada negocierilor de aderare, a mecanismului de introducere în tranșe a plăților directe . În timpul acestor negocieri, acest stat a pretins, în nenumărate rânduri, ca accesul la plățile directe să fie garantat integral agriculturii poloneze din momentul aderării. Inutil. Într-un document de reflecție din 30 ianuarie 2002 [5], Comisia preconizase introducerea progresivă, pe parcursul unei perioade tranzitorii, a plăților directe în noile state membre, din mai multe

3 — Semnat la 16 aprilie 2003 și intrat în vigoare la 1 mai 2004 (JO 2003, L 236, p. 17, denumit în continuare „tratatul de aderare").

4 — JO 2003, L 236, p. 33, denumit în continuare „actul de aderare".

5 — *Extinderea și agricultura: integrarea cu succes a noilor state membre în PAC*, SEC(2002) 95 final.

motive, legate în special de necesitatea de a continua restructurarea, în curs de derulare, a sectorului agricol al acestor state, de situația veniturilor agricultorilor, precum și de necesitatea de a evita crearea unor dezechilibre în raport cu alte sectoare economice sau crearea unor situații de rentă speculativă. Urmând această recomandare, poziția celor 15 state membre față de Republica Polonă în timpul negocierilor de aderare, stabilită într-o poziție comună a Uniunii Europene la 31 octombrie 2002 [6], era aceea de a nu admite cererea Poloniei, care viza ca plățile directe să fie acordate agricultorilor săi după aderare în aceeași măsură în care acestea sunt acordate agricultorilor Uniunii, și de a introduce progresiv respectivele plăți în Polonia, pe parcursul unei perioade tranzitorii. Discuțiile asupra acestui aspect au continuat până la conferința de aderare, care a avut loc cu ocazia Consiliului European de la Copenhaga, din 12 și 13 decembrie 2002, ale cărei concluzii indică faptul că problema introducerii progresive a plăților directe în noile state membre a fost rezolvată în conformitate cu termenii stabiliți în Poziția comună din 31 octombrie 2002. În momentul în care, ca urmare a reformei PAC, realizată după semnarea tratatului de aderare, Comisia a prezentat, la 27 octombrie 2003, propunerea privind decizia în litigiu, guvernul polonez nu a putut, în ciuda unei opoziții exprimate în toate etapele procesului legislativ, să împiedice adoptarea acesteia.

6. Pentru o bună înțelegere a contextului juridic al litigiului, este necesară o scurtă descriere a cadrului legislativ.

7. Plățile acordate direct agricultorilor în cadrul schemelor de sprijin al veniturilor acestora au fost reglementate inițial prin Regulamentul (CE) nr. 1259/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 de stabilire a regulilor comune pentru schemele de sprijin direct în conformitate cu politica agricolă comună [7], lista acestor scheme de sprijin direct fiind prezentată în anexa la acest regulament. În temeiul articolului 20 din actul de aderare, care stipulează că „actele enumerate în anexa II la prezentul act fac obiectul adaptărilor definite în anexa menționată", mecanismul de introducere în tranșe a plăților directe în noile state membre a fost prevăzut la punctul 27 din capitolul 6 secțiunea A din anexa II la actul sus-menționat, inserând articolul 1a în Regulamentul nr. 1259/1999. În temeiul acestui articol 1a, mecanismul de introducere în tranșe vizează plățile directe „acordate în temeiul schemelor de sprijin avute în vedere la articolul 1" [traducere neoficială]. La rândul lui, articolul 1 din Regulamentul nr. 1259/1999 definește aceste plăți directe și, pentru o enumerare a acestora, face trimitere la anexa respectivului regulament [8].

8. Prin urmare, la 29 septembrie 2003, prin Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole

6 — Poziția comună din 31 octombrie 2002, CONF-PL 81/02.

7 — JO L 160, p. 113.

8 — Articolul 1 din Regulamentul nr. 1259/1999 este redactat după cum urmează:
„Prezentul regulament se aplică plăților acordate direct agricultorilor în cadrul schemelor de sprijin din cadrul [PAC] și finanțate, parțial sau total, de FEOGA, secțiunea Garantare, cu excepția celor prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1257/1999.
Aceste scheme de sprijin sunt enumerate în anexa la prezentul regulament." [traducere neoficială]

comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2019/93, (CE) nr. 1452/2001, (CE) nr. 1453/2001, (CE) nr. 1454/2001, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 1251/1999, (CE) nr. 1254/1999, (CE) nr. 1673/2000, (CEE) nr. 2358/71 și (CE) nr. 2529/2001 [9], Consiliul a abrogat Regulamentul nr. 1259/1999 începând cu 1 mai 2004. Din articolul 1 din acest regulament și din anexa la acesta rezultă că Regulamentul nr. 1782/2003 adaugă la schemele de sprijin direct existente deja scheme de sprijin direct pentru agricultorii care produc fructe cu coajă și culturi energetice și prevede plăți suplimentare în cadrul schemelor de sprijin direct pentru sectorul laptelui.

9. Prin decizia în litigiu din 22 martie 2004, Consiliul a înlocuit, în articolul 1 punctul (5), prevederile care modifică Regulamentul nr. 1259/1999, care figurau la punctul 27 din capitolul 6 secțiunea A din anexa II la actul de aderare, cu prevederi care modifică Regulamentul nr. 1782/2003, pentru a lua în considerare modificările introduse în PAC prin adoptarea acestui ultim regulament, intervenită după semnarea instrumentelor de aderare. Din acel moment, respectivul punct 27 inserează un articol 143a în Regulamentul nr. 1782/2003, care prevede introducerea în noile state membre, în tranșe și potrivit unui calendar, a „plăților directe", adică nu numai a plăților care figurau deja în anexa I la acest regulament, ci și a celor care urmau să fie inserate ulterior în anexa respectivă.

10. În opinia Republicii Polone, prevederea atacată extinde, într-o manieră ilegală, sistemul plăților parțiale. Acesta nu se mai aplică numai instrumentelor de sprijin enumerate limitativ în anexa la Regulamentul nr. 1259/1999. Din acest moment, acesta vizează, într-o manieră generală, „plățile directe", adică și plățile directe noi. Acestea din urmă le cuprind pe cele care au fost deja instituite prin Regulamentul nr. 1782/2003, și anume plățile din sectorul fructelor cu coajă și al culturilor energetice și plățile suplimentare în sectorul laptelui. În plus, acestea cuprind plățile directe care urmează să fie instituite ulterior și care vor fi, prin urmare, introduse în anexa I la Regulamentul nr. 1782/2003.

11. Acesta este motivul pentru care reclamanta a introdus prezenta acțiune în anulare, pe care o întemeiază, în esență, pe trei motive. Însă înainte de a evoca temeinicia cererii introductive, este necesar să ne pronunțăm mai întâi asupra admisibilității acesteia.

9 — JO L 270, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 49, p. 177.

II — Cu privire la admisibilitate

A — *O lectură strictă a condițiilor de admisibilitate*

1. Calculul termenului de introducere a acțiunii

12. În această cauză, Consiliul a ridicat, la 23 septembrie 2004, o excepție de inadmisibilitate a cererii introductive, în temeiul articolului 91 din Regulamentul de procedură, argumentând că aceasta este vădit inadmisibilă pentru motivul că este tardivă. Curtea a decis să unească excepția cu fondul.

13. Admisibilitatea acțiunii introduse de Republica Polonă este, fără îndoială, problematică. Potrivit jurisprudenței Curții, care este de regulă extrem de vigilentă în ceea ce privește respectarea termenelor de procedură și, într-un sens mai larg, a condițiilor de admisibilitate, s-ar impune decăderea din dreptul de a formula acțiunea. Acesta este aspectul pe care îl voi analiza în primul rând. Cu toate acestea, principiile care stau la baza ordinii juridice a Uniunii, în special principiul protecției jurisdicționale efective și domeniul de aplicare pe care jurisprudența i l-a recunoscut în mod progresiv, ar trebui, în opinia noastră, *in fine*, să impună o altă soluție. În al doilea rând, voi prezenta posibilele căi de acceptare a admisibilității cererii introductive.

14. Decizia în litigiu a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 30 martie 2004. Republica Polonă a depus acțiunea la 28 iunie 2004. Or, în temeiul articolului 230 al cincilea paragraf CE, acțiunile „trebuie formulate în termen de două luni […] de la publicarea actului […] sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv”. În virtutea normelor tradiționale de calculare a termenelor, reclamanta este, prin urmare, decăzută din dreptul de a formula acțiunea.

15. Astfel cum reiese din articolul 230 al cincilea paragraf CE și cum este confirmat de jurisprudența Curții [10], criteriul privind data la care s-a luat cunoștință de act are un caracter secundar în raport cu cel privind data publicării. Data care trebuie luată în considerare pentru stabilirea datei de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii este, prin urmare, cea din ziua publicării actului, chiar dacă în speță reclamanta a luat cunoștință de conținutul deciziei în litigiu înainte de data publicării acesteia, astfel cum reiese din faptul că în toate etapele procesului legislativ care a condus la adoptarea deciziei reclamanta s-a opus adoptării

10 — A se vedea în special Hotărârea Curții din 19 februarie 1998, Comisia/Consiliul (C-309/95, Rec., p. I-655), Hotărârea Curții din 10 martie 1998, Germania/Consiliul (C-122/95, Rec., p. I-973, punctele 34-39), și Hotărârea Tribunalului din 28 ianuarie 1999, BAI/Comisia (T-14/96, Rec., p. II-139, punctele 32-36).

acesteia prin expedierea unui număr mare de scrisori și de observații către Consiliu și către Comisie.

16. Or, decizia în litigiu a fost publicată în JO L 93 din 30 martie 2004. Există de asemenea o prezumție conform căreia data publicării corespunde aceleia care figurează pe fiecare număr al Jurnalului Oficial [11].

17. Cu toate acestea, în speță, reclamanta a susținut, pe de o parte, faptul că ediția Jurnalului Oficial din 30 martie 2004 nu era disponibilă la acea dată în limbile oficiale ale celor 10 noi state membre, deși articolul 8 din decizia în litigiu dispune că aceasta din urmă este redactată în cele nouă limbi oficiale ale statelor aderente; pe de altă parte și în orice caz, reclamanta a susținut că ediția poloneză a Jurnalului Oficial menționat anterior nu fusese expediată autorităților publice poloneze decât mult mai târziu, și anume la 27 iulie 2005. În măsura în care publicarea în limbile oficiale ale noilor state membre nu ar fi fost efectuată decât cu mult timp după data de 30 martie 2004, reclamanta a dedus din aceasta faptul că Consiliul chiar ar fi antedatat în mod deliberat numărul Jurnalului Oficial în care a fost publicată decizia contestată.

18. Aceste argumente nu pot fi admise. Fără îndoială, potrivit unei jurisprudențe consacrate, publicarea unui act legislativ nu este considerată completă decât dacă numărul Jurnalului Oficial în care aceasta a fost efectuată este disponibil în toate limbile oficiale [12]. De asemenea, în cazul în care s-ar demonstra faptul că data la care respectivul număr era disponibil efectiv nu corespunde datei care figurează pe acesta, ar trebui luată în considerare numai data publicării efective, întrucât „un principiu fundamental în ordinea juridică comunitară cere ca un act care emană de la puterile publice să nu fie opozabil justițiabililor înainte ca aceștia să aibă posibilitatea de a lua cunoștință de acesta” [13]. Astfel, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Germania/Consiliul [14], actul atacat făcuse obiectul unei publicări în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* din 23 decembrie 1994, însă acest Jurnal Oficial nu fusese disponibil decât începând cu 13 februarie 1995. Prin urmare, această ultimă dată a fost luată în considerare ca dată de începere a curgerii termenului de introducere a acțiunii. Mai mult, în cazul în care s-ar demonstra că numărul Jurnalului Oficial în care decizia în litigiu a fost publicată a fost antedatat în mod deliberat, această decizie ar trebui anulată ca urmare a încălcării principiului securității juridice [15].

19. Cu toate acestea, pe de o parte, reiese din informațiile furnizate de directorul

11 — A se vedea Hotărârile din 25 ianuarie 1979, Racke (98/78, Rec., p. 69, punctul 15), și Decker (99/78, Rec., p. 101, punctul 3).

12 — *Idem*.

13 — *Idem*.

14 — Citată anterior. A se vedea de asemenea Hotărârea Curții din 9 ianuarie 1990, SAFA (C-337/88, Rec., p. I-1, punctul 12), și Hotărârea Tribunalului din 22 ianuarie 1997, Opel Austria/Consiliul (T-115/94, Rec., p. II-39, punctul 127).

15 — A se vedea în acest sens Hotărârea Opel Austria/Consiliul, citată anterior (punctele 128-134).

general al Oficiului pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, ca răspuns la o întrebare a Curții [16], faptul că JO L 93 din 30 martie 2004 era disponibil în toate limbile noilor state membre începând cu această dată. Bineînțeles, reclamanta a contestat veridicitatea acestui fapt, însă acest răspuns nu poate fi pus la îndoială în lipsa unor elemente serioase, care nu au fost înaintate Curții. Iar faptul că acest număr din Jurnalul Oficial nu a putut fi consultat în limba poloneză pe site-ul EUR-Lex decât la 15 decembrie 2004 reprezintă un element lipsit de importanță, în măsura în care singura formă autentică de publicare a textelor legislative este versiunea tipărită. Pe de altă parte, este cert că publicarea este considerată efectuată și, în consecință, Jurnalul Oficial este considerat ca fiind disponibil la data la care exemplarul din Jurnalul Oficial în care este reprodus actul este disponibil efectiv în toate limbile Comunității la Oficiul pentru Publicații din Luxemburg. Motivul este legat de ideea că *„este important ca data la care un regulament trebuie considerat ca fiind publicat să nu varieze în funcție de disponibilitatea* Jurnalului Oficial al Comunităților [Europene] *pe teritoriul fiecărui stat membru”* și că *„unitatea și punerea în aplicare uniformă a dreptului comunitar cer [...] ca intrarea în vigoare a unui regulament să aibă loc, cu excepția unei dispoziții exprese în sens contrar, la aceeași dată în toate statele membre, fără a se ține seama de întârzierile care se produc în ciuda eforturilor de asigurare a unei difuzări prompte a Jurnalului Oficial pe întreg teritoriul Comunității”* [17] . De altfel, acordarea unui termen de cincisprezece zile de la *dies a quo,* efectuată prin articolul 81 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, precum și termenul pentru considerente de distanță de zece zile au ca obiect tocmai luarea în considerare, în mod invariabil, a riscurilor aferente distribuției Jurnalului Oficial, pentru a permite tuturor reclamanților să beneficieze în totalitate de termenul de două luni pe care îl au la dispoziție în conformitate cu Tratatul CE [18].

20. În speță, data de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii trebuie, prin urmare, stabilită la 30 martie 2004. În consecință, calculul termenului se efectuează în modul următor. În temeiul articolului 80 litera (a) din Regulamentul de procedură, „în cazul termenelor pe zile, pe săptămâni, pe luni sau pe ani care încep să curgă de la momentul producerii unui eveniment sau al efectuării unui act, ziua producerii evenimentului sau a efectuării actului nu intră în calculul acelui termen”. De asemenea, *dies a quo* pentru termenul de două luni pentru introducerea acțiunii, prevăzut la articolul 230 al cincilea paragraf CE, este prorogată, în conformitate cu articolul 81 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții [19], de la 30 martie 2004 la 14 aprilie 2004, la miezul nopții. Pe de altă parte, articolul 80 alineatul

16 — A se vedea Ordonanța din 15 noiembrie 2006, Polonia/Consiliul (C-273/04).

17 — Hotărârile citate anterior Racke (punctul 16) și Decker (punctul 4). Sublinierea noastră.

18 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Reischl prezentate la 16 martie 1977 în cauza Société pour l'exportation des sucres/Comisia (Hotărârea din 31 martie 1977, 88/76, Rec., p. 709, 731), și Concluziile avocatului general Reischl prezentate la 5 martie 1980 în cauza Könecke/Comisia (76/79, Rec., p. 665, 683).

19 — Articolul 81 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, în versiunea aflată în vigoare la data introducerii prezentei acțiuni, era redactat după cum urmează:
„Termenele stabilite pentru introducerea unei acțiuni împotriva unui act al unei instituții încep să curgă, în cazul notificării acestuia, în ziua următoare aceleia în care persoana interesată a primit notificarea actului, iar în cazul publicării acestuia, în cea de a paisprezecea zi de la data publicării actului în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.*”

1 litera (b) din Regulamentul de procedură [20] prevede că un termen pe luni expiră la sfârșitul zilei care, în ultima lună, are aceeași cifră ca *dies a quo*. Prin urmare, acest termen de introducere a acțiunii a expirat la sfârșitul zilei de 14 iunie 2004. Luând în considerare termenul unic, invariabil, pentru considerente de distanță de zece zile, care trebuie adăugat termenului de procedură în temeiul articolului 81 alineatul (2) din Regulamentul de procedură [21], termenul total stabilit pentru introducerea acțiunii a expirat joi, 24 iunie 2004, la miezul nopții, acest *dies a quem* nefigurând pe lista cu zile de sărbătoare legală stabilită la articolul 1 din anexa la Regulamentul de procedură.

21. Cererea introductivă a fost înregistrată la grefa Curții la 28 iunie 2004. Rezultă că prezenta acțiune a fost formulată tardiv.

2. Argumentele prezentate de reclamantă în favoarea stabilirii datei de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii la data aderării

22. Reclamanta, susținută de statele intervenient, susține că *dies a quo* ar trebui fixată la data intrării în vigoare a tratatului de aderare, și anume 1 mai 2004. În acest sens, aceasta invocă mai multe argumente. Primele două pot fi examinate cu rapiditate.

23. Mai întâi, Republica Polonă susține că măsurile prevăzute la articolul 23 din actul de aderare produc efecte, dobândesc caracter obligatoriu în ziua și sub rezerva intrării în vigoare a tratatului de aderare. Acest lucru este exact și este reiterat de altfel la articolul 9 din decizia atacată [22]. Totuși, aceasta nu înseamnă că măsurile prevăzute la articolul 23 sus-menționat nu sunt opozabile din momentul publicării acestora. Într-adevăr, nu trebuie să se facă confuzie între opozabilitatea unui act, care este legată de îndeplinirea tuturor formalităților de publicitate solicitate și care determină începerea curgerii termenului de introducere a acțiunii, pe de o parte, și producerea unor efecte de drept, respectiv

20 — Al cărui text este următorul:
„un termen pe săptămâni, pe luni sau pe ani expiră la sfârșitul zilei care, în ultima săptămână, în ultima lună sau în ultimul an, are aceeași denumire sau aceeași cifră cu ziua producerii evenimentului sau a efectuării actului de la care începe să curgă termenul. În cazul termenelor pe luni sau pe ani, dacă ziua corespunzătoare expirării termenului nu există în ultima lună, termenul expiră la sfârșitul ultimei zile a acestei luni”.

21 — După modificarea acestei dispoziții din Regulamentul de procedură, introdusă la 28 noiembrie 2000 (JO L 322, p. 1).

22 — Articolul 9 din decizia în litigiu este redactat astfel:
„Prezenta decizie intră în vigoare la 1 mai 2004 sub rezerva intrării în vigoare a tratatului privind aderarea Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace la Uniunea Europeană”. [traducere neoficială]

intrarea în vigoare, care poate fi amânată, pe de altă parte. Faptul că articolul 254 primul paragraf CE stabilește data intrării în vigoare a actelor de drept derivat care trebuie publicate în mod obligatoriu, în lipsa unei alte date prevăzute în mod expres, în a douăzecea zi de la publicarea lor nu a fost niciodată înțeleasă în sensul că împiedică începerea curgerii termenului de introducere a acțiunii din ziua publicării.

Faptul că se precizează că textele deciziei atacate în cele douăzeci și unu de limbi „sunt, de asemenea, autentice" înseamnă, pur și simplu, că respectiva decizie trebuie redactată în toate versiunile lingvistice oficiale și că niciuna dintre aceste versiuni nu poate să primeze asupra celorlalte. Presupunând că ar trebui să se considere că numai intrarea în vigoare a tratatului de aderare conferă valoare autentică diferitelor versiuni lingvistice, această împrejurare ar fi în orice caz valabilă pentru textele din toate cele douăzeci și unu de limbi, atât pentru cele ale vechilor state membre, cât și pentru limbile celor noi.

24. Pentru a justifica stabilirea *dies a quo* a termenului de introducere a acțiunii la 1 mai 2004, Republica Polonă se bazează de asemenea pe articolul 58 din actul de aderare [23], precum și pe articolele 8 [24] și 9 din decizia în litigiu. În conformitate cu aceste prevederi, textele actelor instituțiilor adoptate înainte de aderare, inclusiv cel al deciziei în discuție, sunt stabilite în cele nouă limbi ale noilor state membre și sunt autentice în aceste limbi începând cu data și sub rezerva intrării în vigoare a tratatului de aderare. În opinia reclamantei, ar rezulta din aceasta că versiunea poloneză a actului atacat nu ar deveni autentică și, în consecință, ediția Jurnalului Oficial care o reproduce nu ar putea fi considerată ca fiind disponibilă decât începând cu 1 mai 2004. Și în acest caz, acest raționament nu poate fi convingător.

25. Mai puternice sunt obiecțiile privind decăderea din dreptul de a formula acțiunea, pe care reclamanta și statele intervenientе le întemeiază pe principiul comunității de drept, al dreptului la protecție jurisdicțională efectivă și al nediscriminării. Pentru a justifica faptul că termenul de introducere a unei acțiuni în anularea unui act adoptat în temeiul articolului 23 din actul de aderare nu începe să curgă decât de la 1 mai 2004 pentru noile state membre, acestea subliniază în special că, la data publicării actului, reclamanta nu era încă membră a Uniunii și că, prin urmare, nu avea calitate activă pentru a formula o acțiune în anulare. Așadar, a admite faptul că termenul de introducere a acțiunii începe să curgă de la data publicării actului ar permite autorului actului respectiv să se sustragă de la controlul de legalitate a măsurii adoptate în temeiul articolul 23 din actul de aderare, prin adoptarea și publicarea acesteia cu cel puțin două luni înainte ca statele aderente să obțină calitatea de membru. Or, principiul comunității de drept implică crearea unui sistem complet

23 — Articolul 58 din actul de aderare dispune:
„Textele actelor instituțiilor și ale Băncii Centrale Europene adoptate înainte de aderare și care au fost redactate de Consiliu, de Comisie sau de Banca Centrală Europeană în limbile cehă, estonă, letonă, lituaniană, maghiară, malteză, polonă, slovacă și slovenă sunt, de la data aderării, autentice în aceleași condiții ca și textele redactate în cele unsprezece limbi actuale. Acestea se publică în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* în cazul în care textele în limbile actuale au făcut obiectul unei astfel de publicări". [traducere neoficială]

24 — Articolul 8 din decizia în litigiu prevede:
„Prezenta decizie se redactează în limbile spaniolă, cehă, daneză, germană, estonă, greacă, engleză, franceză, irlandeză, italiană, letonă, lituaniană, maghiară, malteză, olandeză, polonă, portugheză, slovacă, slovenă, finlandeză și suedeză, fiecare dintre aceste douăzeci și unu de texte fiind autentic în egală măsură." [traducere neoficială]

și eficient de control al legalității actelor comunitare și de protecție jurisdicțională. În speță, având în vedere data publicării deciziei contestate, Republica Polonă nu ar fi dispus decât de un termen de introducere a acțiunii redus, ceea ce ar fi afectat eficiența dreptului său la acțiune și ar fi discriminat-o în raport cu statele membre.

26. Deși, astfel cum vom demonstra în continuare, principiul comunității de drept și cel al dreptului la o cale de atac efectivă, invocate de reclamantă, trebuie să conducă, în mod efectiv, la recunoașterea admisibilității acțiunii, nu considerăm că aceasta ar fi situația și în cazul argumentului întemeiat pe principiul nediscriminării. Republica Polonă susține faptul că stabilirea datei de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii la data publicării deciziei în litigiu ar avea drept consecință ca reclamanta să aibă doar un termen de introducere a acțiunii redus, prescurtat, ceea ce ar conduce la o discriminare în raport cu statele membre în exercitarea dreptului său la o cale de atac efectivă. Cu toate acestea, este dificil de înțeles în ce constă discriminarea invocată. Atât vechile state membre, cât și cele noi au beneficiat de același termen de introducere a acțiunii, începând cu data publicării măsurii atacate. Fără îndoială că, la acea dată, viitoarele state membre nu aveau încă statutul de reclamant privilegiat și nu puteau, prin urmare, să se bazeze decât pe articolul 230 al patrulea paragraf CE pentru a contesta măsura. Și este adevărat că aplicarea cerințelor prevăzute de această dispoziție făcea problematică admisibilitatea eventualei lor acțiuni, spre deosebire de statele membre. Însă această diferență de tratament nu reprezintă decât rezultatul faptului că statutul de stat membru, care oferă egalitate de drepturi noilor state membre, nu este dobândit decât începând cu data intrării în vigoare a tratatului de aderare. În opinia Consiliului și a Comisiei, admiterea stabilirii *dies a quo* la data intrării în vigoare a actului de aderare pentru noile state membre ar însemna chiar, sub pretextul punerii pe picior de egalitate cu vechile state membre în ceea ce privește termenul de introducere a acțiunii de care dispun în calitate de reclamanți privilegiați, să le favorizeze în raport cu vechile state membre în ceea ce privește, de această dată, data de la care începe să curgă termenul respectiv.

B — *Căi pentru recunoașterea admisibilității*

27. Astfel cum tocmai am văzut, aplicarea strictă a articolului 230 CE ar putea conduce la concluzia că cererea introductivă formulată de Republica Polonă este inadmisibilă. Cu toate acestea, există o linie jurisprudențială dezvoltată în paralel de Curte, care pune în lumină o concepție mai generoasă asupra admisibilității acțiunilor. Și, în opinia noastră, câteva dintre principiile fundamentale ale ordinii juridice a Uniunii, în special cel al protecției jurisdicționale efective, tind spre privilegierea acesteia.

28. Trebuie să se pornească din nou de la principiul comunității de drept. Se cunoaște că Hotărârea Les Verts/Parlamentul European [25] l-a consacrat în următorii termeni:

„[…] Comunitatea Economică Europeană este o comunitate bazată pe ordinea de drept, întrucât nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu Carta constituțională fundamentală, reprezentată de tratat. În mod special prin articolele [230 CE] și [241 CE], pe de o parte, și prin articolul [234 CE], pe de altă parte, tratatul a instituit un sistem complet de căi de atac și de proceduri menit să încredințeze Curții de Justiție controlul legalității actelor adoptate de instituții. Persoanele fizice și juridice sunt astfel protejate împotriva situației în care li s-ar aplica acte cu aplicabilitate generală pe care nu pot să le atace direct în fața Curții, date fiind condițiile speciale de admisibilitate prevăzute la articolul [230 al doilea paragraf CE]. Atunci când instituțiile comunitare sunt responsabile cu punerea în aplicare în plan administrativ a acestor acte, persoanele fizice și juridice pot să introducă la Curte o acțiune directă împotriva actelor de aplicare care le sunt adresate sau care le privesc direct și individual, invocând în sprijinul acțiunii lor nelegalitatea actului general de bază. Atunci când această punere în aplicare revine autorităților naționale, aceste persoane pot să susțină în fața instanțelor naționale nevaliditatea actelor cu aplicabilitate generală și să le determine pe acestea să se adreseze Curții de Justiție pe calea întrebărilor preliminare.”

29. Astfel înțeleasă, noțiunea de comunitate de drept are o dimensiune dublă [26]: o dimensiune normativă, care implică o obligație de conformitate a actelor instituțiilor și ale statelor membre cu tratatul, și o dimensiune jurisdicțională, care presupune o protecție jurisdicțională împotriva actelor comunitare ilegale. „Element constitutiv al unei comunități de drept” [27], dreptul la o cale de atac efectivă a făcut de asemenea obiectul unei consacrări jurisprudențiale imediat după Hotărârea Les Verts/Parlamentul European, citată anterior. Inspirându-se din tradițiile constituționale comune statelor membre, precum și din articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, Curtea i-a conferit valoarea de principiu general al dreptului comunitar [28]. Obiectivul era acela de a evita crearea unor puteri aflate în afara regulilor dreptului și a controlului jurisdicțional și de a garanta o congruență structurală în acest sens: transferul de puteri statale trebuie să meargă mână în mână cu punerea în practică a unui control și a unor posibilități de acțiune echivalente. Este cunoscut faptul că această idee își găsește astăzi expresia în articolul 6 alineatul (1) din Tratatul UE. Într-o primă etapă, numai instanțele naționale au fost obligate

25 — Hotărârea din 23 aprilie 1986 (294/83, Rec., p. 1339, punctul 23).

26 — A se vedea Simon, D., „La Communauté de droit”, *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 85.

27 — Hotărârea Tribunalului din 3 mai 2002, Jégo Quéré/Comisia (T-177/01, Rec., p. II-2365, punctul 41).

28 — A se vedea Hotărârea din 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec., p. 1651, punctul 18).

să respecte cerințele care decurgeau din acest principiu [29]. Dar, din momentul în care i s-a oferit ocazia, Curtea a extins progresiv câmpul la protecția jurisdicțională de către instanțele comunitare. Astfel, aceasta a verificat dacă Tribunalul de Primă Instanță al Comunităților Europene nu a încălcat principiul dreptului la o cale de atac efectivă atunci când a considerat că o comunicare nu putea să facă obiectul unei acțiuni în anulare [30]. De asemenea, Curtea a considerat că principiul general al dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă și completă justifică acordarea de măsuri provizorii „pentru a evita o lacună în protecția juridică asigurată de către Curte” [31].

30. Acest principiu al dreptului la o cale de atac efectivă este înțeles în sensul că interzice, dacă nu orice limitare, cel puțin orice lipsă de protecție jurisdicțională. Curtea a reiterat recent această directivă jurisprudențială în cauza Eurojust [32]. Deși a declarat inadmisibilă acțiunea în anulare formulată împotriva mai multor apeluri pentru candidaturi în vederea recrutării de agenți temporari lansate de Eurojust, Curtea a subliniat, fără niciun dubiu numai pentru acest motiv, că aceasta nu conduce totuși la o încălcare a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă. Actele în litigiu nu erau, în fapt, sustrase de la orice control jurisdicțional, întrucât principalele părți interesate, și anume candidații la diferitele posturi care figurau în apelurile pentru candidaturi atacate, dispuneau de un acces la instanța comunitară în condițiile prevăzute la articolul 91 din Statutul funcționarilor Comunităților Europene și, în ipoteza unei astfel de acțiuni, statele membre puteau fi admise să intervină în litigiu și, dacă era cazul, să declare recurs împotriva hotărârii Tribunalului.

31. Rezultă din această interpretare a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă că, în cazul în care structura unei căi jurisdicționale ar conduce la privarea reclamanților de posibilitatea de a acționa, Curtea nu a fost niciodată reticentă în a da o interpretare largă condițiilor de admisibilitate ale acesteia.

32. Această abordare se observă în principal în cadrul acțiunii în anulare în temeiul articolului 230 CE. Curtea nu ezită să interpreteze în mod larg termenii competenței sale în vederea garantării accesului la instanța comunitară, iar aceasta în ceea ce privește atât noțiunea de act atacabil, cât și pe titularii dreptului la acțiune. Astfel, în cauza

29 — A se vedea Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271).

30 — A se vedea Hotărârea din 18 martie 1997, Guérin Automobiles/Comisia (C-282/95 P, Rec., p. I-1503, punctele 33-40).

31 — Ordonanța din 3 mai 1996, Germania/Comisia (C-399/95 R, Rec., p. I-2441, punctul 46), și Ordonanța din 23 februarie 2001, Austria/Consiliul (C-445/00 R, Rec., p. I-1461, punctul 111).

32 — Hotărârea din 15 martie 2005, Spania/Eurojust (C-160/03, Rec., p. I-2077).

AETR [33], Curtea a extins acțiunea în anulare, în afară de categoriile de acte expres prevăzute de tratat, la toate măsurile adoptate de instituții, indiferent de natura sau de forma acestora, care tind să producă efecte juridice, întemeind justificarea acestei soluții pe obligația sa de a asigura respectarea dreptului, cu alte cuvinte, protecția jurisdicțională împotriva actelor comunitare ilegale. Trebuie amintit că, în Hotărârea Les Verts/Parlamentul European [34], deși litera tratatului nu menționa că actele acestei instituții puteau face obiectul unei acțiuni în anulare, Curtea a consacrat calitatea procesuală pasivă a Parlamentului European, întemeindu-se pe principiul comunității de drept, care presupune existența unui sistem complet de control al legalității actelor instituțiilor.

33. Accepțiunea largă a noțiunii „care o privesc în mod individual" reținută în anumite cauze pare de asemenea să fi fost motivată implicit de preocuparea de a favoriza protecția jurisdicțională [35]. Astfel, în cauza Piraiki-Patraiki și alții/Comisia [36], Curtea a ținut cont, fără îndoială, de faptul că reclamanții, care solicitau anularea deciziei Comisiei care autoriza guvernul francez să instituie cote la importul de bumbac din Grecia, erau toți exportatori de bumbac greci, care ar fi întâmpinat dificultăți în a ataca măsura națională care se adresa exclusiv importatorilor; în cauza Codorniu/Consiliul [37], considerând admisibilă acțiunea formulată de un particular pentru anularea unui regulament veritabil care îi cauzase un prejudiciu deosebit de grav, Curtea a luat, fără îndoială, în considerare împrejurarea că reclamanții nu dispuneau decât de posibilitatea de a încălca regulamentul respectiv pentru a-i putea contesta validitatea cu ocazia procedurilor referitoare la aplicarea sancțiunilor prevăzute de legislația națională [38]; în cauza Cofaz și alții/Comisia [39], considerând întreprinderile concurente ca fiind vizate individual de o decizie care declara un ajutor compatibil cu piața comună, Curtea a fost, fără îndoială, influențată de avocatul general VerLoren van Themaat, care susținea în concluziile sale că, ținând cont de absența efectului direct al articolului 87 alineatul (1), dreptul comunitar nu asigură acestor întreprinderi „nicio protecție juridică alternativă prin intermediul instanțelor naționale" [40]. În sfârșit, în cauza Allied Corporation și alții/Comisia [41], recunoscând întreprinderilor producătoare și exportatoare interesate dreptul de a solicita anularea unor regulamente de instituire a unor taxe antidumping, Curtea a subliniat, de această dată în mod explicit, că „nu există riscul ca recunoașterea acestui drept să conducă la o dublare a acțiunilor în justiție, având în vedere faptul că acțiunea în fața instanțelor naționale nu este posibilă decât în urma perceperii taxei antidumping, care este

33 — Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, denumită „AETR" (22/70, Rec., p. 263, punctele 40 și 41).

34 — Citată anterior (punctele 23-25).

35 — A se vedea Lenaerts, K., „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*, Editura Dott. A. Giuffre, Milano, 1998, p. 591, 608-613.

36 — Hotărârea din 17 ianuarie 1985 (11/82, Rec., p. 207).

37 — Hotărârea din 18 mai 1994 (C-309/89, Rec., p. I-1853).

38 — A se vedea Moitinho de Almeida, J. C., „Le recours en annulation des particuliers: nouvelles réflexions sur l'expression «la concernent… individuellement»", Mél. Ulrich Everling, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1995, p. 849, 868.

39 — Hotărârea din 28 ianuarie 1986 (169/84, Rec., p. 391).

40 — Concluziile prezentate la 16 octombrie 1985, p. 403.

41 — Hotărârea din 21 februarie 1984 (239/82 și 275/82, Rec., p. 1005, punctul 13).

achitată în mod obișnuit de către importatorul rezident în Comunitate".

34. Mai mult, în momentul în care existența unei protecții jurisdicționale depinde de acesta, Curtea nu ezită să treacă dincolo de modul de redactare a articolului 230 CE și să acopere lacunele acestuia. Astfel cum a subliniat în această privință avocatul general Mancini, „obligația de a respecta legea […] prevalează asupra termenilor stricți ai legii scrise; de fiecare dată când protecția justițiabililor o cere, Curtea este gata să rectifice sau să completeze prevederile care îi delimitează competența, în numele principiului care îi consacră misiunea" [42]. Emblematică pentru această jurisprudență, fidelă, înainte de toate, principiului comunității de drept, din care decurge dreptul la o cale de atac efectivă, este, mai întâi, Hotărârea Les Verts/Parlamentul European, citată anterior. Deși litera articolului 173 din Tratatul CE [devenit, după modificare, articolul 230 CE] nu menționa că Parlamentul European poate fi pârât în acțiune, Curtea a dedus din „spiritul tratatului, astfel cum a fost acesta exprimat în articolul [220 CE]" și din „sistemul" acestuia, principiul comunității de drept, care impune posibilitatea formulării unei acțiuni directe împotriva tuturor dispozițiilor adoptate de instituții și care vizează să producă un efect juridic asupra terților; în consecință, aceasta a consacrat participarea pasivă a Parlamentului European în cadrul acțiunilor în anulare [43]. La fel de relevantă este recunoașterea de către Curte a calității procesuale active a Parlamentului European în ceea ce privește acțiunea în anulare, în ciuda absenței menționării la articolul 173 din Tratatul CE a acestei instituții pe lista reclamanților, recunoaștere motivată de caracterul nesigur, chiar ineficient, al unei protecții jurisdicționale a prerogativelor Parlamentului European acordate celorlalte instituții, statelor membre și particularilor [44].

35. Ar fi posibil, este adevărat, să se contraargumenteze că Hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul [45] a stopat această acțiune îndrăzneață în favoarea progresului comunității de drept pentru a face loc, în prezent, unei politici jurisprudențiale și mai preocupată de „self restraint". Curtea nu s-ar mai considera abilitată să treacă dincolo de litera tratatului atunci când aceasta se dovedește a fi contrară dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, pentru a nu încălca puterea de revizuire a tratatelor recunoscută statelor membre. În realitate, considerăm că nu acesta este înțelesul care trebuie dat acestei hotărâri [46]. Refuzul Curții de a se îndepărta de condițiile de admisibilitate prevăzute la articolul 230 al patrulea paragraf CE pentru acțiunea în anulare formulată de particulari se explică prin faptul că respectarea acestor condiții conducea, desigur, la o limitare, însă nu la o

42 — Concluziile prezentate în cauza Les Verts/Parlamentul European, citată anterior, p. 1350.

43 — Hotărârea Les Verts/Parlamentul European, citată anterior (punctele 23-25).

44 — Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul (C-70/88, Rec., p. I-2041).

45 — Hotărârea din 25 iulie 2002 (C-50/00 P, Rec., p. I-6677).

46 — A se vedea Concluziile pe care le-am prezentat la 21 octombrie 2004 în cauza Comisia/max.mobil (Hotărârea din 22 februarie 2005, C-141/02 P, Rec., p. I-1283, punctul 48 și, în special, nota de subsol 50).

absență a protecției jurisdicționale și că, prin urmare, ameliorarea „sistemului de control al legalității actelor comunitare” [47] trebuia să rămână în competența statelor membre. De fapt, deficitul de protecție jurisdicțională care rezulta din lipsa calității procesuale active a reclamanților de a formula o acțiune în anulare a fost diminuat prin intermediul obligației imperative, amintită statelor membre și instanțelor acestora, de a prevedea și de a aplica un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă [48]. Considerăm că această analiză este întărită de soluția dată recent în cauza Gestoras Pro Amnistía și alții/Consiliul [49], în care Curtea a considerat inadmisibilă o acțiune în responsabilitate extracontractuală care viza obținerea reparării unui prejudiciu pretins a fi fost suferit ca urmare a înscrierii pe o listă a persoanelor implicate în acte de terorism, listă anexată la o poziție comună adoptată în cadrul titlului VI din Tratatul CE. Este adevărat că, în ceea ce privește critica reclamanților referitoare la o încălcare a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, Curtea a lăsat responsabilitatea instituirii unui regim de responsabilitate extracontractuală în cadrul celui de al doilea pilon unei eventuale revizuiri a tratatelor. Cu toate acestea, Curtea a avut grijă să sublinieze că, în ciuda acestei limitări a competențelor sale prevăzute la articolul 35 UE în cadrul titlului VI din Tratatul UE, reclamanții nu erau privați de orice protecție jurisdicțională. În acest scop și deși textul articolului 35 UE nu prevede posibilitatea atacării în justiție a pozițiilor comune, Curtea a considerat că are competența de a se pronunța, în special, asupra interpretării sau asupra validității unei poziții comune care ar viza să producă efecte juridice față de terți. De asemenea, aceasta a amintit că statele membre și, mai exact, instanțele acestora au obligația de a interpreta și de a pune în aplicare normele interne de procedură care reglementează exercitarea acțiunii într-un mod care să permită persoanelor fizice și juridice să conteste în justiție legalitatea oricărei decizii sau a oricărei alte măsuri naționale privind elaborarea sau aplicarea în ceea ce îi privește a unui act al Uniunii și, în cazul în care ar fi necesar, să solicite repararea prejudiciului suferit.

36. Pentru a respecta această linie jurisprudențială, dorim să propunem Curții să meargă dincolo de textul articolului 230 al cincilea paragraf CE pentru a recunoaște admisibilitatea cererii introductive depuse de Republica Polonă. Din această perspectivă, trebuie să resping de la început trei obiecții.

37. Prima obiecție ar consta în a susține, astfel cum face Consiliul, că nu i se poate cere Curții să facă ceea ce părțile la tratatul de aderare au refuzat să facă. Acestea ar avea dreptul de a institui derogări temporare de la tratatele de instituire a Comunităților Europene. De fapt, actul de aderare a prevăzut un număr mare de dispoziții tranzitorii care derogă de la tratate și de la dreptul derivat. Au fost introduse, în special, proceduri legislative speciale și simplificate pentru a lua în considerare aderarea și necesitatea de a adapta actele instituțiilor la proceduri mai simple decât cele care se aplică în mod obișnuit. Dacă părțile la tratatul de aderare

47 — Hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, citată anterior (punctul 45).

48 — *Ibidem* (punctele 41 și 42).

49 — Hotărârea din 27 februarie 2007 (C-354/04 P, Rep., p. I-1579).

ar fi considerat că dispozițiile respectivului tratat nu sunt în măsură să asigure în mod corect protecția jurisdicțională a noilor state membre, ar fi putut foarte bine să introducă dispozițiile derogative necesare. Astfel de dispoziții ar fi putut prevedea că, în mod excepțional, termenul de introducere a acțiunii pentru noile state membre nu începea să curgă decât de la data aderării, iar nu de la aceea a publicării actelor. Cu toate acestea, ar fi necesar să se constate că o astfel de alegere nu a fost făcută, nicio normă specială sau vreo altă dispoziție tranzitorie de derogare de la dispozițiile articolului 230 al cincilea paragraf CE sau de la cele ale Regulamentului de procedură referitoare la termenele de introducere a acțiunii nu a fost adoptată cu prilejul negocierilor de aderare.

38. În opinia noastră, această obiecție nu este justificată și ar fi putut să fie făcută în privința tuturor progreselor jurisprudențiale anterioare. Ni se pare dificil să interpretăm tăcerea actului de aderare ca fiind expresia voinței părților de a refuza orice derogare de la *dies a quo* stabilită la articolul 230 al cincilea paragraf CE. Aceasta reflectă mai degrabă faptul că părțile nu s-au gândit la deficitul de protecție jurisdicțională al noilor state membre care rezulta, pentru actele adoptate între semnarea și intrarea în vigoare a tratatului de aderare, din stabilirea datei de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii la data publicării acestora. În orice caz, trebuie amintit că faptul că părțile nu au considerat utilă modificarea textului articolului 173 din Tratatul CE, în ciuda unei propuneri în acest sens formulate de Comisie pe parcursul negocierilor Actului Unic European, nu a împiedicat Curtea să confere Parlamentului European calitate procesuală activă și pasivă în ceea ce privește acțiunea în anulare.

39. Cea de a doua obiecție, ridicată în special de Consiliu, constă în susținerea faptului că nimic nu se opunea *a priori* ca Republica Polonă să formuleze acțiunea în anulare începând cu data publicării deciziei în litigiu. Bineînțeles, aceasta nu se putea baza, în acest scop, pe articolul 230 al doilea paragraf CE, însă avea posibilitatea de a se prevala de al patrulea paragraf al acestei dispoziții.

40. Prezenta cauză este, cu siguranță, inedită în jurisprudență [50]. O primă indicație ne este dată totuși de soluțiile referitoare la determinarea părților interveniente în sensul articolului 40 din Statutul Curții de Justiție [51]. Reiese că se poate încuviința ca un stat terț să intervină într-un litigiu, astfel cum articolul 40 al doilea paragraf din respectivul

50 — A se vedea totuși cauza pendinte pe rolul Tribunalului, Confederația Elvețiană/Comisia, T-319/05.

51 — Al cărui text este următorul:
„Statele membre și instituțiile comunitare pot interveni în litigiile supuse Curții.
Același drept îi revine oricărei persoane care dovedește că are un interes în soluționarea litigiului supus Curții, cu excepția litigiilor între statele membre, între instituțiile Comunităților sau între state membre, pe de o parte, și instituțiile Comunităților, pe de altă parte.
[…]”

statut îi permite „oricărei persoane” [52], și că acesta nu poate revendica beneficiul de excludere, prevăzut de această dispoziție, a intervenției oricărei persoane, alta decât statele membre și instituțiile Comunității, în litigiile între statele membre, între instituțiile Comunităților sau între statele membre, pe de o parte, și instituțiile Comunităților, pe de altă parte [53]. Altfel spus, în cazul în care un stat terț nu poate revendica statutul procesual pe care sistemul comunitar îl acordă statelor membre, acesta beneficiază de calitatea procesuală pe care acest sistem îl recunoaște persoanelor juridice.

41. Acest mod de aplicare a articolului 40 din Statutul Curții de Justiție este confirmat de soluțiile referitoare la dreptul de a formula o acțiune în anulare al țărilor și al teritoriilor de peste mări, al regiunilor și al comunităților autonome. Rezultă astfel că „[o]biectivul articolului 173 al patrulea paragraf din tratat […] este acela de a acorda o protecție jurisdicțională adecvată tuturor persoanelor, fizice sau juridice, pe care actele instituțiilor comunitare le privesc în mod direct și individual. În consecință, calitatea procesuală activă trebuie recunoscută numai în funcție de acest obiectiv, iar acțiunea în anulare trebuie, prin urmare, să fie accesibilă tuturor celor care îndeplinesc condițiile obiective prevăzute, și anume să aibă personalitatea juridică necesară, iar actul atacat să le privească în mod direct și individual. Această soluție se impune de asemenea în cazul în care reclamanta este o entitate publică ce îndeplinește aceste criterii” [54]. Prin urmare, din momentul în care o regiune are personalitate juridică în virtutea dreptului său intern, aceasta trebuie, în această calitate, să fie considerată drept persoană juridică în sensul articolului 230 al patrulea paragraf CE [55] și poate, în principiu, să introducă o acțiune în anulare [56]. Același principiu se aplică și în cazul Republicii Polone, căreia dreptul intern îi conferă personalitate juridică, iar dreptul internațional îi recunoaște, ca oricărui stat, personalitatea internațională. Acesta avea, prin urmare, începând cu data publicării măsurii în litigiu, calitatea procesuală pentru a supune cenzurii Curții un act care îi producea un prejudiciu. În mod evident, posibilitatea de care dispunea, de a introduce o acțiune în anulare în temeiul articolului 230 al patrulea paragraf CE, nu era nelimitată. Aceasta era subordonată unor condiții obiective de admisibilitate, care urmăreau verificarea existenței unui interes adecvat, care să se opună deciziei atacate și care să evite astfel transformarea dreptului de a acționa al persoanelor fizice și juridice într-un fel de *actio popularis* [57]. Aceste condiții se

52 — A se vedea Ordonanța din 23 februarie 1983, Chris International Foods/Comisia (91/82 R și 200/82 R, Rec., p. 417). Vom arăta că faptul că o decizie pe care Comisia a adresat-o Regatului Suediei, stat terț la momentul faptelor, a fost considerată ca fiind atacabilă în calitate de „decizie adresată unei alte persoane”, în sensul articolului 230 al patrulea paragraf CE, determină, de asemenea, să se considere că termenul „persoană”, utilizat în dispozițiile comunitare în litigiu, poate să vizeze și un stat terț (a se vedea Hotărârea din 29 iunie 1994, Fiskano/Comisia, C-135/92, Rec., p. I-2885).

53 — A se vedea Ordonanța Tribunalului din 7 iulie 2006, Confederația Elvețiană/Comisia (T-319/05, Rec., p. II-2073).

54 — Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisia (T-288/97, Rec., p. II-1871, punctul 41).

55 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Tribunalului din 30 aprilie 1998, Vlaams Gewest/Comisia (T-214/95, Rec., p. II-717, punctul 28).

56 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții din 22 noiembrie 2001, Nederlandse Antillen/Consiliul (C-452/98, Rec., p. I-8973, punctul 51), Hotărârea Curții din 10 aprilie 2003, Comisia/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, Rec., p. I-3483, punctul 59), și Hotărârea Tribunalului din 15 decembrie 1999, Freistaat Sachsen și alții/Comisia (T-132/96 și T-143/96, Rec., p. II-3663, punctul 81), precum și Ordonanța Tribunalului din 7 iulie 2004, Região autónoma dos Açores/Consiliul (T-37/04 R, Rec., p. II-2153, punctul 112).

57 — A se vedea în acest sens Hotărârea Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisia, citată anterior (punctul 49).

referă, în special, la stabilirea unei legături directe și individuale care să o lege de actul atacat, al cărei destinatar nu ar fi aceasta. În această privință, faptul că Republica Polonă este desemnată nominal în actul de aderare, pe care măsura în litigiu îl pune în aplicare, nu ar putea să o scutească de obligația de a dovedi existența unei legături directe și individuale. Curtea s-a pronunțat deja în sensul că menționarea unei țări sau a unui teritoriu de peste mări [denumite în continuare „PTOM"] în partea a patra și în anexa IV la Tratatul CE nu ar scuti această țară sau acest teritoriu de obligația de a demonstra faptul că măsura pusă în aplicare îl privește în mod individual și direct [58]. Și, în fapt, condiția existenței unei legături individuale ar putea, în speță, să se opună admisibilității unei acțiuni introduse de Republica Polonă.

42. Reiese din jurisprudența Curții faptul că, „pentru a stabili dacă un act are sau nu are aplicabilitate generală, este necesar să se evalueze natura acestuia și efectele juridice pe care vizează să le producă sau pe care le produce efectiv" [59]. În speță, dispoziția atacată are ca obiect înlocuirea dispozițiilor din anexa II la actul de aderare, care modifică Regulamentul nr. 1259/1999, cu dispoziții care modifică Regulamentul nr. 1782/2003, pentru a ține cont de modificările introduse în PAC prin adoptarea acestui din urmă regulament, intervenită după semnarea instrumentelor de aderare. Din această perspectivă, dispoziția atacată extinde mecanismul de introducere în tranșe a plăților directe în noile state membre la plăți directe noi. Dispoziția „se aplică [prin urmare] unor situații determinate obiectiv și produce efecte juridice în raport cu categorii de persoane avute în vedere în mod abstract și în ansamblul lor" [60], și anume toți agricultorii din noile state membre care cultivă produse agricole ce fac obiectul plăților directe noi. Aceasta este, prin urmare, o măsură cu aplicabilitate generală. Faptul că Republica Polonă este menționată în mod expres în dispoziția atacată nu ar putea repune în discuție aplicabilitatea generală a acestei dispoziții, deoarece celelalte state membre sunt de asemenea menționate în cuprinsul ei, iar aceasta este aplicabilă, fără deosebire, noilor state membre în totalitate și tuturor agricultorilor stabiliți în acestea [61]. Cu toate acestea, este cunoscut faptul că actul atacat nu constituie, prin caracterul său normativ, un obstacol în calea formulării unei acțiuni în anulare de către o persoană fizică sau juridică, în cazul în care actul respectiv o privește în mod direct și individual [62].

43. În această privință, stabilirea unei legături individuale între reclamant și măsura

58 — A se vedea Hotărârea Nederlandse Antillen/Consiliul, citată anterior (punctele 47-50).

59 — Hotărârea din 6 octombrie 1982, Alusuisse Italia/Consiliul și Comisia (307/81, Rec., p. 3463, punctul 8), și Hotărârea Nederlandse Antillen/Consiliul, citată anterior (punctul 52).

60 — Pentru a relua formula amintită într-o manieră rituală de jurisprudență pentru a caracteriza un act normativ: a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 iunie 1980, Calpak și Società Emiliana Lavorazione Frutta/Comisia (789/79 și 790/79, Rec., p. 1949, punctul 9), Ordonanța din 20 mai 1987, Champlor și alții/Comisia (233/86-235/86, Rec., p. 2251, punctul 9), și Hotărârea Tribunalului din 5 iunie 1996, Kahn Scheepvaart/Comisia (T-398/94, Rec., p. II-477, punctul 39).

61 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Nederlandse Antillen, citată anterior (punctul 6), și Ordonanța Região autónoma dos Açores/Consiliul, citată anterior (punctul 113).

62 — A se vedea Hotărârea Codorniu/Consiliul, citată anterior (punctul 19).

contestată este subordonată în mod imuabil [63] îndeplinirii „testului Plaumann", conform căruia un act cu aplicabilitate generală nu poate viza persoane fizice sau juridice decât dacă acesta „le aduce atingere în temeiul anumitor calități care le sunt specifice sau al unei situații de fapt care le particularizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare, le individualizează ca și cum ar fi destinatar" [64]. Problema care contează este, prin urmare, aceea de a stabili dacă dispoziția atacată aduce atingere Republicii Polone în temeiul anumitor calități care îi sunt specifice sau al unei situații de fapt care o particularizează în raport cu orice altă persoană. Și în această privință, jurisprudența referitoare la calitatea procesuală activă în cadrul acțiunii în anulare a țărilor și a teritoriilor de peste mări, a regiunilor și a comunităților autonome ne oferă informații prețioase. Citind această jurisprudență, aflăm faptul că individualizarea unei colectivități teritoriale reclamante nu poate rezulta din repercusiunile socio-economice defavorabile ale actului atacat în privința întreprinderilor situate pe teritoriu său. Astfel, Curtea a declarat că „interesul general pe care un PTOM îl poate avea, în calitate de entitate competentă pe probleme de ordin economic și social pe teritoriul său, de a obține un rezultat favorabil pentru prosperitatea economică a acestuia din urmă nu ar putea fi suficient, de unul singur, pentru a-l considera ca fiind [...] vizat în mod individual" [65]. Nici obligația impusă autorului actului prin norma de autorizare, de a lua în considerare repercusiunile negative pe care măsura pe care intenționează să o adopte ar putea să le aibă asupra economiei colectivității respective și asupra întreprinderilor interesate, nu ar putea fi suficientă pentru a stabili că această colectivitate este vizată în mod individual. În acest mod s-a pronunțat Curtea în privința Antilelor Olandeze, într-o situație în care măsurile de salvgardare a căror anulare o solicita acest PTOM fuseseră luate pe baza unei dispoziții care îl obliga pe autorul lor să ia în considerare consecințele socio-economice pe care acestea le puteau determina pentru PTOM respective [66].

44. Această jurisprudență nu este, cu siguranță, scutită de critici [67]. Însă, considerăm că nu aceasta este cea mai bună ocazie pentru a discuta și pentru a hotărî o punere în discuție a acesteia. Modificarea, în prezenta cauză, a jurisprudenței referitoare la faptul dacă anumite colectivități teritoriale sunt vizate în mod individual ar conduce la atenuarea aprecierii condițiilor de admisibilitate în vederea susținerii inadmisibilității prezentei acțiuni pentru motivul că reclamanta ar fi avut calitate procesuală activă începând de la publicarea deciziei în litigiu și că, prin faptul că nu a formulat acțiunea în termen, aceasta ar fi decăzută din dreptul de a o mai formula. Această situație ar fi similară aceleia în care s-ar refuza administrarea unui

63 — Se cunoaște fermitatea cu care Curtea a amintit, în Hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, citată anterior (punctele 36 și 37), că, dacă nu sunt îndeplinite condițiile stabilite prin Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, Rec., p. 197), nu poate exista individualizare.

64 — Hotărârea Plaumann/Comisia, citată anterior (p. 223).

65 — Hotărârile citate anterior Nederlandse Antillen/Consiliul (punctul 64) și Comisia/Nederlandse Antillen (punctul 69). Regăsim formule similare, fiind vorba despre acțiuni formulate de regiuni, în special în Ordonanța Tribunalului din 16 iunie 1998, Communidad Autónoma de Cantabria/Consiliul (T-238/97, Rec., p. II-2271), în Ordonanța Tribunalului din 23 octombrie 1998, Regione Puglia/Comisia și Spania, (T-609/97, Rec., p. II-4051), și în Ordonanța Tribunalului Região autónoma dos Açores/Consiliul, citată anterior (punctul 118).

66 — A se vedea Hotărârile Nederlandse Antillen/Consiliul (punctele 66-72) și Comisia/Nederlandse Antillen (punctele 71-76), citate anterior.

67 — A se vedea critica acestei jurisprudențe formulată de Wakefield, J., „The plight of the regions in a multi-layered Europe", *ELR*, 2005, p. 406.

tratament medical unui bolnav sub pretextul că tocmai s-a descoperit un mijloc de prevenire a maladiei.

45. Cea de a treia obiecție, ridicată și în acest caz în special de Consiliu, constă în a considera că împrejurarea că, în speță, reclamanta nu a dobândit calitatea de reclamant privilegiat conferită de statutul de stat membru decât la 1 mai 2004, data intrării în vigoare a tratatului de aderare, așadar calitate procesuală activă, nu o priva absolut deloc de dreptul la acțiune, deși termenul de introducere a acțiunii ar fi început să curgă de la data publicării deciziei în litigiu. Astfel, întrucât Republica Polonă devenise stat membru la 1 mai 2004 și beneficia, începând cu această dată, de statutul de reclamant privilegiat, aceasta dispunea încă, până la expirarea termenului de introducere a acțiunii, la 24 iunie 2004, de 55 de zile pentru a introduce o acțiune în anulare, chiar fără a fi nevoie să demonstreze un interes pentru a formula acțiunea. Acest termen ar fi fost suficient de lung pentru a-și pregăti cererea introductivă, cu atât mai mult cu cât Republica Polonă cunoștea conținutul deciziei în litigiu cu mult timp înainte de publicarea acesteia, întrucât fusese asociată la lucrările preparatorii ale Consiliului și ale organelor sale și, de altfel, s-a opus respectivei decizii în toate etapele procesului legislativ care a condus la adoptarea acesteia. Pe de altă parte, aceasta știa că va dobândi calitatea de stat membru în timp util. Prin urmare, ar trebui să ne întrebăm, în mod legitim, dacă este necesar în speță să ne îndepărtăm de litera Tratatului CE în numele principiului dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă.

46. În orice caz, s-ar putea contraargumenta că termenele de introducere a acțiunii au fost instituite în vederea asigurării clarității și a securității situațiilor juridice și pentru evitarea oricărei discriminări sau a oricărui tratament arbitrar în administrarea justiției [68]. Astfel, Curtea subliniază în mod repetat că, pentru a respecta cerințele pentru care a fost adoptată, reglementarea comunitară referitoare la termenele de procedură este de „strictă aplicare” [69] și trebuie „respectată cu rigurozitate” [70]. Nu s-ar putea deroga de la această reglementare decât „în situații cu totul excepționale, de caz fortuit sau de forță majoră, în conformitate cu articolul 45 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție” [71]. În special, în privința argumentului conform căruia stabilirea datei de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii la data publicării deciziei în litigiu ar aduce atingere dreptului reclamantei la o cale

68 — A se vedea în special Hotărârea Curții din 26 noiembrie 1985, Cockerill Sambre (42/85, Rec., p. 3749, punctul 10), Hotărârea Curții din 15 ianuarie 1987, Misset/Consiliul (152/85, Rec., p. 223, punctul 11), Ordonanța Curții din 5 februarie 1992, Franța/Comisia (C-59/91, Rec., p. I-525, punctul 8), Hotărârea Curții din 23 ianuarie 1997, Coen (C-246/95, Rec., p. I-403, punctul 21), Ordonanța Curții din 19 februarie 2004, Forum des migrants/Comisia (C-369/03 P, Rec., p. I-1981, punctul 16), Hotărârea Tribunalului din 18 septembrie 1997, Mutual Aid Administration Services/Comisia (T-121/96 și T-151/96, Rec., p. II-1355, punctul 38), și Ordonanța Tribunalului din 19 ianuarie 2001 Confindustria și alții/Comisia (T-126/00, Rec., p. II-85, punctul 21).

69 — Hotărârea Misset/Consiliul, citată anterior (punctul 11), precum și Ordonanțele Franța/Comisia (punctul 8) și Confindustria și alții/Comisia (punctul 21), citate anterior.

70 — Hotărârea Tribunalului din 17 iunie 1998, Svenska Journalistförbundet/Consiliul (T-174/95, Rec., p. II-2289, punctul 50).

71 — Ordonanța Forum des migrants/Comisia, citată anterior (punctul 16); a se vedea de asemenea Ordonanța Franța/Comisia, citată anterior (punctul 8).

de atac efectivă, s-ar putea contraargumenta că dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă „nu este deloc afectat de aplicarea strictă a reglementărilor comunitare privind termenele de procedură, care […] răspunde unei cerințe de securitate juridică” [72].

47. Această din urmă obiecție este importantă. De fapt, se poate considera că, în speță, respectarea *dies a quo* stabilită de Tratatul CE nu conduce la împiedicarea accesului reclamantei la instanța comunitară prin încălcarea dreptului la o cale de atac efectivă. Cu toate acestea, o astfel de soluție ar periclita securitatea juridică pe care normele privind calculul termenelor de introducere a acțiunii vizează tocmai să o protejeze și care justifică importanța pe care Curtea o atribuie de regulă respectării acestora. Cum se poate stabili concret termenul care, începând cu dobândirea de către reclamantă a calității procesuale active, adică începând cu 1 mai 2004, ar fi suficient pentru a-i permite să pregătească și să depună acțiunea? Admițând faptul că 55 de zile sunt suficiente, s-ar putea spune același lucru despre 40, 30, 10 sau 5 zile? O decizie de inadmisibilitate a cererii introductive formulate de Republica Polonă pentru motivul că aceasta din urmă putea încă, în decurs de 55 de zile, să facă uz efectiv de dreptul său la acțiune ar crea o insecuritate juridică de natură să alimenteze contestații permanente. Bineînțeles, pentru a preveni aceasta, s-ar putea considera, astfel cum susține Consiliul, că o zi dincolo de 1 mai 2004 este, în orice caz, suficientă, reclamanții având libertatea, începând cu publicarea actului în litigiu, de a întocmi acțiunea pentru ca aceasta să fie pregătită și pentru a fi depusă la momentul dorit la grefa Curții. Cu toate acestea, o astfel de soluție nu ar rezolva cazul actelor adoptate cu mai mult de două luni înainte de intrarea în vigoare a tratatului de aderare. Astfel cum au subliniat în mod exact reclamanta și statele intervenient, stabilirea *dies a quo* la data publicării actelor în litigiu ar permite instituțiilor să adopte în mod liber acte, pe baza actului de aderare, cu mai mult de două luni înainte de intrarea în vigoare a tratatului de aderare și astfel ar priva viitoarele state membre de orice posibilitate de formulare a unei acțiuni. Or, nu ni se pare ca fiind în interesul unei bune administrări a justiției pronunțarea unei hotărâri care, desigur, ar rezolva cazul de față, dar ar fi de natură să alimenteze litigii ulterioare. În special, nu ni se pare admisibil ca efectivitatea, chiar existența, dreptului fundamental la o protecție jurisdicțională al statelor candidate la aderare să depindă de alegerea arbitrară de către instituțiile comunitare a datei de publicare a actului în litigiu.

48. Prin urmare, considerăm oportun să se stabilească *dies a quo* a termenului de introducere a acțiunii la data intrării în vigoare a tratatului de aderare. Doar o astfel de soluție ar fi de natură să mențină securitatea juridică, ce face obiectul normelor referitoare la termenele de introducere a acțiunii, și să garanteze tuturor statelor membre viitoare o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor lor împotriva actelor comunitare adoptate între semnarea tratatului de aderare și intrarea în vigoare a acestuia. Trebuie amintit că dreptul la o protecție jurisdicțională efec-

72 — Ordonanța din 17 mai 2002, Germania/Parlamentul European și Consiliul (C-406/01, Rec., p. I-4561, punctul 20).

tivă a drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar impune îndepărtarea modalităților procedurale ale acțiunilor în justiție care ar fi de natură să facă excesiv de dificilă sau practic imposibilă protejarea respectivelor drepturi [73].

49. Bineînțeles, împotriva unei astfel de soluții s-ar putea susține că, dacă viitoarele state membre ar considera că drepturile lor sunt lezate de un act adoptat de instituții între semnarea și intrarea în vigoare a tratatului de aderare, ar exista întotdeauna posibilitatea de a refuza ratificarea sau aplicarea acestuia. Cu toate acestea, pe lângă faptul că ar fi discutabilă conformitatea unei astfel de atitudini din perspectiva dreptului internațional și, prin urmare, de natură să pună în discuție responsabilitatea internațională a acestora, un astfel de mijloc de retorsiune pare atât de disproporționat, încât utilizarea lui și, prin aceasta, eficacitatea sa devin totalmente iluzorii: în muște nu se trage cu tunul.

50. Prin urmare, numai calea jurisdicțională apare ca fiind adecvată pentru protecția drepturilor acestora, întrucât, în fapt, dreptul comunitar conferă drepturi statelor candidate la aderare. Din momentul semnării tratatului de aderare, acestea dobândesc un alt statut. Acestea nu mai pot fi considerate ca fiind simple persoane juridice, ci sunt considerate viitoare state membre. Acordul între statele membre și statele candidate, consacrat prin semnarea instrumentelor de aderare, stabilește în favoarea acestora din urmă un ansamblu de drepturi și obligații. Iar acest echilibru de drepturi și de obligații, adică interesele acestora în calitate de viitoare state membre, trebuie să poată fi apărat de către acestea împotriva actelor adoptate pe parcursul perioadei dintre data semnării tratatului de aderare și cea la care respectiva aderare intră în vigoare. De asemenea, în acest scop, viitoarele state membre beneficiază de un statut de observator în cadrul Consiliului, a cărui utilizare le conferă dreptul de a fi informați și consultați, oferindu-le astfel posibilitatea ca, dacă este cazul, pe parcursul procesului de adoptare a respectivelor acte, să își apere interesele [74]. Însă, astfel cum subliniază Republica Polonă, susținută în această privință de Republica Lituania, acest statut de observator nu le garantează o apărare eficientă a intereselor lor atât timp cât nu le este acordat niciun drept de vot în cadrul Consiliului. În consecință, apărarea legitimă a intereselor viitoarelor state membre necesită recunoașterea accesului acestora la instanța comunitară. Orice altă soluție nu ar putea conduce decât la paradoxul conform căruia, într-un caz precum cel din speță, al unei decizii care afectează, în mod evident, interesele viitoarelor state membre, acestea, care sunt private de dreptul de vot, nu ar avea calitatea procesuală de a formula o acțiune în anulare, în timp ce acțiunile în anulare formulate de vechile state membre, care dețin un astfel de drept de vot, ar fi admisibile indiferent dacă au sau nu au un interes în acest sens.

51. Necesitatea de a veghea la respectarea solidarității între statele membre impune, de

73 — A se vedea Hotărârea Unibet, citată anterior (punctul 43).

74 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 1982, Halyvourgiki și Helleniki Halyvourgia/Comisia (39/81, 43/81, 85/81 și 88/81, Rec., p. 593, punctul 10), precum și Hotărârea din 28 noiembrie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-413/04, Rec., p. I-11221, punctele 66-68), și Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-414/04, Rec., p. I-11279, punctele 43-45).

asemenea, acordarea permisiunii viitoarelor state membre de a supune cenzurii Curții actele adoptate între semnarea și intrarea în vigoare a tratatului de aderare, stabilind data de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii la data intrării în vigoare a respectivului tratat. Și în acest caz, statutul de observator este insuficient pentru a garanta că se ține seama în mod corect de considerentele de solidaritate între statele membre în cadrul procesului de adoptare a respectivelor acte. Or, obligația de solidaritate reprezintă un principiu [75] pe care statele membre, prin aderarea la Comunitate, l-au acceptat [76]. Deși, astfel cum Curtea s-a pronunțat deja [77], acesta interzice unui stat membru să rupă unilateral, în baza concepției pe care acesta și-o face în privința interesului național, echilibrul între avantajele și sarcinile care rezultă din apartenența la Comunitate, acesta interzice, desigur, și vechilor state membre ca în cadrul Consiliului să rupă, în mod arbitrar, echilibrul între avantaje și sarcini stabilit prin instrumentele de aderare în favoarea viitoarelor state membre.

52. În sfârșit, caracterul efectiv al principiul bunei-credințe militează, de asemenea, în favoarea stabilirii *dies a quo* la data intrării în vigoare a tratatului de aderare. Astfel cum reiese din articolul 18 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 23 mai 1969, care îl codifică, acest principiu de drept internațional cutumiar prevede în special că „un stat trebuie să se abțină de la săvârșirea unor acte care ar lipsi un tratat de obiectul și de scopul său

a) când a semnat tratatul sau a schimbat instrumentul care constituie tratatul, sub rezerva ratificării, a acceptării sau a aprobării, atât timp cât nu și-a manifestat intenția de a nu deveni parte la tratat".

Or, astfel cum se știe, principiul bunei-credințe este obligatoriu pentru instituțiile Comunității, iar în ordinea juridică comunitară este corolarul principiului protecției încrederii legitime [78]. Prin urmare, viitoarele state membre trebuie să aibă posibilitatea de a solicita Curții să verifice dacă, prin adoptarea actelor pe parcursul perioadei cuprinse între semnarea și intrarea în vigoare a acordurilor de aderare, instituțiile comunitare au încălcat principiul bunei-credințe prin modificarea echilibrului între drepturi și obligații stabilit prin respectivele acorduri și dacă astfel au determinat ca acestea din urmă să fie lipsite de obiectul și de scopul lor.

75 — A se vedea Hotărârile Parlamentul European/Consiliul (C-413/04, punctul 68) și Parlamentul European/Consiliul (C-414/04, punctul 45), citate anterior.

76 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 februarie 1973, Comisia/Italia (39/72, Rec., p. 101, punctul 24), și Hotărârea din 7 februarie 1979, Comisia/Regatul Unit (128/78, Rec., p. 419, punctul 12).

77 — *Idem*.

78 — A se vedea Hotărârea Opel Austria/Consiliul, citată anterior (punctele 90 și 91), Hotărârea Tribunalului din 10 mai 2001, Kaufring și alții/Comisia (T-186/97, T-187/97, T-190/97-T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97-T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 și T-147/99, Rec., p. II-1337, punctul 237), și Hotărârea Tribunalului din 17 ianuarie 2007, Grecia/Comisia (T-231/04, Rec., p. II-63, punctele 86 și 87).

53. În mod evident, termenul de introducere a acțiunii în anulare nu ar trebui să înceapă să curgă pentru noile state membre de la data intrării în vigoare a tratatului de aderare în privința tuturor actelor comunitare adoptate de la origine. Nu se poate decât să se stabilească împreună cu Consiliul că o derogare de o asemenea amploare de la *dies a quo* stabilită prin Tratatul CE ar aduce o atingere intolerabilă securității juridice pe care caracterul definitiv al actelor și decăderea rezultate în urma epuizării termenelor de introducere a acțiunii urmăresc să le garanteze; o astfel de atingere nu ar putea fi justificată de considerații care ar pleda în favoarea nereținerii datei publicării, prevăzută de litera articolului 230 al cincilea paragraf CE. Or, nici reclamanta, nici statele care au intervenit în susținerea concluziilor acesteia nu au susținut această teză. În schimb, această derogare ar trebui, în mod incontestabil, să se aplice în privința actelor care, precum actul contestat în speță, ar fi adoptate între data semnării și data intrării în vigoare a tratatului de aderare, în temeiul acestuia. De asemenea, considerăm că aceasta ar trebui să se aplice în privința tuturor actelor comunitare adoptate în intervalul dintre aceste două date, adică nu numai celor adoptate în temeiul actului de aderare, ci și acelora adoptate în temeiul tratatelor, cel puțin în măsura în care, astfel cum vom dezvolta mai jos, astfel de acte afectează echilibrul drepturilor și obligațiilor stabilit prin tratatul de aderare în favoarea viitoarelor state membre. Fără îndoială, acestea din urmă, prin acordul pe care îl semnează cu vechile state membre, acceptă acquis-ul constituit din integralitatea legislației comunitare de la origine. De asemenea, este cert că în intervalul dintre semnarea și intrarea în vigoare a tratatului de aderare, instituțiile comunitare trebuie să poată continua să legifereze. Cu toate acestea, nu ar trebui ca acestea să poată modifica echilibrul drepturilor și obligațiilor care rezultă, pentru viitoarele state membre, din acquis, astfel cum exista acesta la data semnării instrumentelor de aderare, fără ca acestea din urmă să aibă posibilitatea de a-și apăra interesele prin intermediul accesului la instanța comunitară. Faptul că interesele viitoarelor state membre trebuie să fie, de asemenea, garantate în ceea ce privește actele adoptate în temeiul tratatelor în intervalul dintre data semnării și data intrării în vigoare a tratatului de aderare este relevat și de statutul de observator care le este recunoscut acestora, în măsura în care dreptul de a fi informat și acela de a fi consultat, asociate acestui statut, au, înainte de toate, vocația să se aplice în cadrul procesului de adoptare a respectivelor acte [79].

54. În opinia noastră, două abordări posibile pot fi adoptate de către Curte pentru a se pronunța în sensul că termenul de introducere a acțiunii nu curge pentru viitoarele state membre decât de la data intrării în vigoare a tratatului de aderare în ceea ce privește actele comunitare adoptate între data semnării și data intrării în vigoare a respectivului tratat.

55. Prima ar consta în a realiza o apreciere *praeter legem*, în afara cadrului articolului 230 CE. Această cale a fost deja urmată în Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul, citată anterior. Ne amintim că, într-o primă etapă, Curtea refuzase să recunoască Parlamentului European calitatea procesuală activă în cadrul acțiunii în anulare, atât în temeiul articolului 173 primul paragraf din Tratatul CE, cât și în temeiul celui de al doilea paragraf

79 — A se vedea Hotărârile Parlamentul European/Consiliul (C-413/04, punctele 66-68) și Parlamentul European/Consiliul (C-414/04, punctele 43-45), citate anterior.

din această dispoziție [80], pentru că „stadiul de dezvoltare […] al textelor aplicabile” [81] nu permitea acest lucru, întrucât Parlamentul European nu avea personalitate juridică și nu era menționat pe lista reclamanților privilegiați. Curtea a considerat, doi ani mai târziu, că trebuie ca această „lacună procedurală” să fie eliminată și s-a întemeiat pe „interesul fundamental care însoțește respectarea echilibrului instituțional definit de tratatele de instituire a Comunităților Europene”, prerogativele Parlamentului European constituind unul dintre elementele acestuia pentru consacrarea, în favoarea acestei instituții, a unui drept de a formula o acțiune în anulare, „cu condiția ca această acțiune să nu urmărească decât protejarea prerogativelor sale și ca aceasta să nu se fondeze decât pe motive întemeiate pe încălcarea acestor prerogative” [82]. Cu alte cuvinte, Curtea s-a arătat sensibilă față de necesitatea unei protecții jurisdicționale a prerogativelor Parlamentului European, element de echilibru instituțional [83]. În conformitate cu acest precedent jurisprudențial, Curtea, plecând de la constatarea că statele candidate trebuie să își poată apăra drepturile de viitoare state membre care rezultă din echilibrul avantajelor și sarcinilor stabilit cu prilejul semnării instrumentelor de aderare, le-ar putea recunoaște calitatea procesuală activă în cadrul acțiunii în anulare în temeiul dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite de dreptul comunitar.

56. În această ipoteză, dreptul la acțiune al acestora nu ar putea fi nelimitat. Pentru a nu îl lipsi de fundament, acesta ar putea fi exercitat doar în măsura necesară protejării drepturilor lor. O astfel de restricție ar implica în mod evident ca admisibilitatea cererilor lor introductive să fie limitată la actele care afectează într-un mod defavorabil echilibrul avantajelor și sarcinilor stabilit cu prilejul semnării instrumentelor de aderare. Se poate ca aceasta să determine și o limitare a motivelor de anulare care pot fi invocate. Ar putea fi admise în susținerea acțiunilor lor doar motivele de legalitate care, într-un mod sau altul, ar demonstra că drepturile lor ca viitoare state membre au fost afectate în mod prejudiciabil. De exemplu, viitoarele state membre nu ar putea supune cenzurii Curții un act pentru motivul că acesta ar fi fost adoptat cu încălcarea prerogativelor Parlamentului European. Desigur, distincția între motivele de anulare care pot fi invocate și motivele de anulare inadmisibile nu ar fi întotdeauna ușor de efectuat. Însă dificultatea nu ni se pare mai mare decât cea pe care Curtea a trebuit să o depășească pentru a identifica, în cadrul jurisprudenței din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, între motivele de legalitate invocate

80 — A se vedea Hotărârea din 27 septembrie 1988, Parlamentul European/Consiliul (302/87, Rec., p. 5615).

81 — *Ibidem*, punctul 28.

82 — Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul, citată anterior.

83 — Aceasta reiese în special de la punctele 22, 24 și 25 din Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul European/Consiliul, citată anterior, care sunt formulate după cum urmează: „22. Respectarea echilibrului instituțional presupune ca fiecare instituție să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte instituții. De asemenea, acesta impune ca orice nerespectare a acestei reguli, în cazul în care se produce, să poată fi sancționată.

[…]

24. Desigur, în exercitarea acestei misiuni, Curtea nu poate să includă Parlamentul European printre instituțiile care pot formula o acțiune în temeiul articolului 173 din Tratatul CEE sau al articolului 146 din Tratatul CEEA, fără ca acesta să fie obligat să justifice un interes în formularea acțiunii. 25. Cu toate acestea, Curtea are sarcina de a asigura deplina aplicare a dispozițiilor tratatelor referitoare la echilibrul instituțional și de a acționa astfel încât, la fel ca și celelalte instituții, Parlamentul European să nu poată fi atins în prerogativele sale fără a dispune de o acțiune în justiție, printre cele prevăzute de tratate, care să poată fi exercitată în mod sigur și eficient.”

de Parlamentul European, pe acelea întemeiate pe o încălcare a prerogativelor parlamentare, singurele admisibile [84].

57. S-ar putea obiecta că recunoașterea unui drept la acțiune limitat viitoarelor state membre în temeiul dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite de dreptul comunitar nu justifică *a priori* acordarea unei derogări de la *dies a quo* stabilită de Tratatul CE. Viitoarele state membre ar avea calitate procesuală activă începând cu data publicării actului în litigiu și ar avea, prin urmare, două luni la dispoziție, începând cu această dată, pentru introducerea acțiunii, întrucât în caz contrar securitatea juridică ar fi afectată în mod inutil. În speță, Republica Polonă ar fi, prin urmare, decăzută din dreptul său la acțiune, chiar dacă acest drept ar avea acest temei. Cu toate acestea, în realitate, viitoarele state membre nu pot fi afectate în mod defavorabil în drepturile lor de acte adoptate ulterior semnării tratatului de aderare și, în consecință, nu pot dobândi calitate procesuală pentru a formula o acțiune împotriva respectivelor acte decât sub rezerva și începând cu aplicabilitatea acestora din urmă în privința lor, cu alte cuvinte, sub rezerva și începând cu intrarea în vigoare a respectivului tratat.

58. În speță, dispoziția atacată de Republica Polonă afectează evident în mod prejudiciabil drepturile acesteia din urmă, deoarece aceasta determină, cel puțin pe parcursul unei perioade tranzitorii, o diminuare a plăților directe efectuate în favoarea agricultorilor polonezi. Iar motivele invocate în susținerea cererii introductive a acestui stat, fie că este vorba despre lipsa de competență a Consiliului, despre încălcarea principiului nediscriminării sau despre încălcarea principiului bunei-credințe, vizează, toate, în esență, contestarea legalității chiar a extinderii sistemului plăților parțiale la noile ajutoare directe care urmează să fie acordate agricultorilor din noile state membre. Iar cererea introductivă a acesteia și toate motivele care o susțin ni se par, prin urmare, admisibile.

59. Cea de a doua abordare pe care Curtea ar putea să o adopte ar consta în a efectua o apreciere *secundum legem* și în a dezvolta o interpretare constructivă a articolului 230 CE, care ar da întâietate spiritului acestei dispoziții față de modul de redactare a acesteia. Ar fi vorba despre a porni de la obiectul articolului 230 CE, care este, în spiritul dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, acela de a oferi un drept la acțiune tuturor justițiabililor interesați, și anume instituțiilor și statelor membre al căror interes de a acționa este prezumat sau persoanelor juridice destinatare ori persoanelor juridice pe care actul atacat le vizează în mod direct și individual. Este adevărat că acest drept la acțiune este limitat la un termen de două luni începând de la notificarea sau de la publicarea acestui act. Cu toate acestea, articolul 230 CE pornește de la premisa că justițiabilul este, în momentul apariției evenimentului

84 — Pentru câteva exemplificări ale acestei jurisprudențe, a se vedea Hotărârea din 16 iulie 1992, Parlamentul European/Consiliul (C-65/90, Rec., p. I-4593), Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul European/Consiliul și Comisia (C-181/91 și C-248/91, Rec., p. I-3685, punctul 32), Hotărârea din 1 iunie 1994, Parlamentul European/Consiliul (C-388/92, Rec., p. I-2067), Hotărârea din 13 iulie 1995, Parlamentul European/Comisia (C-156/93, Rec., p. I-2019), Hotărârea din 7 martie 1996, Parlamentul European/Consiliul (C-360/93, Rec., p. I-1195), Hotărârea din 18 iunie 1996, Parlamentul European/Consiliul (C-303/94, Rec., p. I-2943, punctele 17-20), și Hotărârea din 10 iunie 1997, Parlamentul European/Consiliul (C-392/95, Rec., p. I-3213).

care constituie *dies a quo*, vizat de actul atacat; sau nu este vizat de acest act și, în acest caz, nu are calitatea procesuală de a formula o acțiune în anulare. Altfel spus, data de la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii este stabilită de litera articolului 230 al cincilea paragraf CE la data notificării sau a publicării actului atacat, deoarece, la această dată, situația reclamantului în ceea ce privește respectivul act și, prin urmare, calitatea procesuală a acestuia de a formula o acțiune în anulare sunt considerate ca putând fi stabilite în mod sigur și definitiv. În schimb, ne aflăm în prezența unei ipoteze în care un viitor stat membru poate să nu fie, eventual, afectat de un act comunitar adoptat după semnarea instrumentelor de aderare decât cu condiția și începând cu intrarea în vigoare a tratatului de aderare, care stabilește aplicabilitatea respectivului act în ceea ce îl privește. Numai la această dată este posibil să se stabilească dacă acest stat este vizat de actul pe care îl atacă. Viitorul stat membru trebuie, prin urmare, să poată solicita anularea actelor comunitare adoptate pe parcursul perioadei cuprinse între semnarea și intrarea în vigoare a tratatului de aderare într-un termen de două luni de la intrarea în vigoare a respectivului tratat. Și cum la această din urmă dată acesta dobândește calitatea de stat membru și, prin urmare, pe aceea de reclamant privilegiat, acesta trebuie să poată să conteste aceste acte fără a fi necesar să demonstreze interesul de a acționa și să poată să își susțină cererea introductivă prin orice motiv de anulare.

60. Posibilitățile de contestare judiciară care ar fi astfel recunoscute viitoarelor state membre ar putea să pară prea vaste. Aceasta este și opinia mea. Tocmai de aceea, aș opta mai degrabă pentru prima posibilitate.

III — Cu privire la fond

61. Reclamanta susține că, prin dispoziția atacată, Consiliul ar fi extins în mod abuziv aplicabilitatea mecanismului de „phasing-in”, prin depășirea cadrului unei simple adaptări a condițiilor de aderare și efectuarea unei adevărate modificări a acestora. În acest fel, Consiliul ar fi adus atingere legalității deciziei în litigiu, aceasta fiind nelegală din trei motive: necompetență, prin depășirea cadrului articolului 23 din actul de aderare, temeiul respectivei dispoziții, încălcarea principiului egalității prin crearea unei discriminări care nu a fost prevăzută de actul de aderare, nerespectarea principiului bunei-credințe, compromisul rezultat din negocierile de aderare fiind repus în discuție în mod unilateral.

62. Astfel cum se poate observa, întrebarea principală, determinantă pentru temeinicia cererii introductive, pentru analiza celor trei motive de anulare, este aceea de a afla dacă, prin extinderea sistemului de plăți parțiale la plățile directe noi, dispoziția atacată s-a menținut în limitele abilitării conferite Consiliului prin articolul 23 din actul de aderare, limitându-se la o simplă adaptare a dispozițiilor respectivului act, sau dacă aceasta a operat o modificare a condițiilor de aderare definite de acesta din urmă.

63. Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se stabilească dacă mecanismul de „phasing-in” fusese prevăzut deja în actul de aderare ca fiind aplicabil pentru toate plățile directe. Altfel spus, articolul 1a din Regulamentul nr. 1259/1999, introdus în acest regulament prin punctul 27 din

capitolul 6 secțiunea A din anexa II la actul de aderare, care instaurează mecanismul de introducere în tranșe a plăților directe „acordate în temeiul schemelor de sprijin avute în vedere la articolul 1”, se aplica pentru toate plățile directe, astfel cum erau definite la articolul 1 din respectivul regulament? Dacă aceasta ar fi situația, schimbarea de formulare operată de dispoziția atacată, conform căreia mecanismul de „phasing-in” se aplică din acest moment „plăților directe”, ar fi menită, pur și simplu, să ia în considerare instaurarea prin Regulamentul nr. 1782/2003 a plăților directe pentru fructele cu coajă și pentru culturile energetice, precum și a plăților suplimentare în sectorul laptelui și ar rămâne, prin urmare, în limitele noțiunii de „adaptări necesare ca urmare a modificării regulilor comunitare” în sensul articolului 23 din actul de aderare. Dacă, în schimb, sistemul plăților parțiale introdus prin articolul 1a din Regulamentul nr. 1259/1999 era limitat *ratione materiae* la instrumentele de sprijin enumerate în mod limitativ în anexa la acest regulament, la care face trimitere articolul 1 din acesta, schimbarea formulării care rezultă din dispoziția atacată ar determina o veritabilă extindere a sistemului plăților parțiale, care nu a fost prevăzută inițial în actul de aderare și care ar aduce după sine o adevărată modificare a condițiilor de aderare.

64. Într-adevăr, este incontestabil faptul că noțiunea „adaptări necesare”, în sensul articolului 23 din actul de aderare, nu se referă decât la măsuri care nu afectează în niciun caz domeniul de aplicare al dispoziției actului de aderare pe care acestea vizează să o adapteze, fără a modifica în mod substanțial conținutul acesteia. Aceasta este concluzia care rezultă din jurisprudența comunitară. Curtea s-a pronunțat în sensul că dispozițiile de adaptare prevăzute de actele de aderare nu permit, în principiu, decât adaptările care urmăresc aplicarea în noile state membre a actelor comunitare existente, cu excluderea oricărei alte modificări [85]. Analizând această jurisprudență, avocatul general Geelhoed a dedus în mod corect că noțiunea „adaptări” nu ar putea fi interpretată în sensul „că implică modificările de fond ale actelor comunitare sau măsurile care autorizează derogări de la aceste acte” [86]. Desigur, în acele cauze erau atacate dispoziții care prevedeau adaptarea actelor comunitare care nu fuseseră adaptate prin chiar actul de aderare [87]. Totuși, această accepțiune foarte restrânsă a noțiunii „adaptări” a fost formulată într-o manieră generală, indiferent de prevederea actului de aderare, temeiul adaptării adoptate, aceasta trebuind, prin urmare, cu atât mai mult să fie reținută, având în vedere că, precum în speță, este vorba despre adaptarea chiar a prevederilor actului de aderare pentru a ține seama de o modificare a regulilor comunitare la care aceste prevederi făceau referire.

65. Mai mult, dacă prevederile actului de aderare pe care măsurile în discuție vizează

85 — A se vedea Hotărârea din 2 octombrie 1997, Parlamentul European/Consiliul (C-259/95, Rec., p. I-5303, punctele 14 și 19), precum și Hotărârile Parlamentul European/Consiliul (C-413/04, punctele 31-38) și Parlamentul European/Consiliul (C-414/04, punctele 29-36), citate anterior.

86 — A se vedea Concluziile prezentate la 1 iunie 2006 în cauza Parlamentul European/Consiliul (Hotărârea C-414/04, citată anterior, punctul 46).

87 — În Hotărârile Parlamentul European/Consiliul (C-413/04) și Parlamentul European/Consiliul (C-414/04), citate anterior, era vorba despre articolul 57 din actul de aderare, iar în Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-259/95), citată anterior, despre o dispoziție similară cuprinsă în articolul 169 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Austria, a Republicii Finlanda și a Regatului Suediei și adaptările Tratatelor care stau la baza Uniunii Europene (JO 1994, C 241, p. 21 și JO 1995, L 1, p. 1).

să le adapteze constituie derogări de la regulile comunitare aplicabile în mod obișnuit, *a fortiori* acestea nu ar putea extinde domeniul lor de aplicare, atât timp cât derogările prevăzute prin actele de aderare trebuie limitate la strictul necesar și interpretate în mod strict [88]. Or, în speță, articolul 1a din Regulamentul nr. 1259/1999, prevăzut la punctul 27 din capitolul 6 secțiunea A din anexa II la actul de aderare, pe care prevederea atacată urmărește să îl înlocuiască, reprezintă o derogare temporară de la principiul plății integrale a ajutoarelor directe. Prin urmare, dispoziția atacată nu poate decât să reia sistemul de plăți parțiale instituit la articolul 1a în cadrul reglementării ajutoarelor directe prevăzută inițial de Regulamentul nr. 1259/1999 pentru a îl aplica în cadrul celei prevăzute de Regulamentul nr. 1782/2003, care o înlocuiește, fără a-i extinde aplicabilitatea [89]. De asemenea, *mutatis mutandis*, Curtea a cenzurat măsurile de adaptare adoptate în temeiul articolului 57 din actul de aderare care urmăreau să acorde Republicii Estonia și Republicii Slovenia o perioadă tranzitorie înainte de deschiderea piețelor de electricitate ale acestora, prevăzută și reglementată de o directivă comunitară și de un regulament comunitar, pentru motivul că „derogările provizorii de la aplicarea dispozițiilor unui act comunitar, al căror unic obiectiv și unică finalitate sunt amânarea temporară a aplicării efective a actului comunitar vizat în ceea ce privește un nou stat membru, nu ar putea, în principiu, să fie calificate drept «adaptări» în sensul articolului 57 din respectivul act” [90].

66. Părțile în litigiu sunt, de altfel, foarte conștiente de faptul că soarta prezentei acțiuni depinde de domeniul de aplicare al mecanismului de introducere în tranșe a ajutoarelor directe instituit prin actul de aderare, având în vedere că acestea au opinii diferite în această privință.

67. În opinia Republicii Polone, articolul 1a din Regulamentul nr. 1259/1999 era limitat din punct de vedere material la instrumentele de sprijin enumerate exhaustiv în anexa la respectivul regulament. În sprijinul acestei interpretări, aceasta amintește că actul de aderare „este fondat pe principiul aplicării imediate și integrale a dispozițiilor dreptului comunitar în privința noilor state membre” [91]. Rezultă din aceasta următoarele reguli de interpretare [92]: derogările prevăzute în actele de aderare trebuie să fie prevăzute în mod expres, să facă obiectul unei interpretări stricte și, întrucât este necesar să urmărească facilitarea adaptării noilor state membre la regulile comunitare, să fie interpretate astfel încât să faciliteze realizarea finalităților tratatelor de instituire a Comunităților Europene și aplicarea integrală a normelor acestora.

68. Deși aceste premise jurisprudențiale prezentate de reclamantă sunt exacte, ele nu

88 — A se vedea Hotărârea din 29 martie 1979, Comisia/Regatul Unit (231/78, Rec., p. 1447), Hotărârea din 25 februarie 1988, Comisia/Grecia (194/85 și 241/85, Rec., p. 1037), Hotărârea din 14 decembrie 1989, Agegate (C-3/87, Rec., p. 4459, punctul 39), și Hotărârea din 3 decembrie 1998, KappAhl (C-233/97, Rec., p. I-8069, punctul 18).

89 — A se vedea în acest sens, *mutatis mutandis*, Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-413/04, punctele 39-52), citată anterior.

90 — Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-413/04, punctul 38) și Hotărârea Parlamentul European/Consiliul (C-414/04, punctul 36), citate anterior.

91 — A se vedea Hotărârea din 9 decembrie 1982, Metallurgiki Halyps/Comisia (258/81, Rec., p. 4261, punctul 8), și Hotărârea KappAhl, citată anterior, punctul 15.

92 — Reiterate de avocatul general Cosmas în concluziile sale prezentate la 9 iulie 1998 în cauza KappAhl (hotărâre citată anterior, punctul 37 și jurisprudența citată).

susțin totuși interpretarea articolului 1a din Regulamentul nr. 1259/1999 efectuată de aceasta. Dimpotrivă, rezultă dintr-o interpretare literală, sistematică și teleologică faptul că, astfel cum susțin Consiliul și Comisia, sistemul de plăți parțiale ale ajutoarelor directe introdus în articolul 1a din Regulamentul nr. 1259/1999 prin actul de aderare era aplicabil tuturor plăților directe, iar nu unui *numerus clausus* de ajutoare directe enumerate în anexa la același regulament.

69. Mai întâi, rezultă chiar din litera articolului 1a din Regulamentul nr. 1259/1999 că mecanismul de introducere în tranșe a ajutoarelor directe se aplica în mod general „plăților directe acordate în temeiul schemelor de sprijin avute în vedere la articolul 1". La rândul lui, articolul 1 din acest regulament dădea o definiție generală a ajutoarelor directe, ca fiind ajutoarele „acordate direct agricultorilor în cadrul schemelor de sprijin din cadrul [PAC] și finanțate în parte sau în totalitate de secțiunea Garantare a FEOGA". Prin urmare, orice ajutor agricol care corespunde acestei definiții, fie că exista, fie că urma să fie instituit în viitor, trebuia să fie considerat o plată directă în scopul aplicării Regulamentului nr. 1259/1999 [93]. Este adevărat că articolul 1 al doilea paragraf din acest regulament prevedea că „schemele de sprijin sunt enumerate în anexa la prezentul regulament". Cu toate acestea, astfel cum Comisia subliniază în mod corect, în cazul în care autorii tratatului de aderare ar fi avut efectiv intenția de a limita grupul de produse supuse mecanismului de „phasing-in", aceștia s-ar fi limitat, pur și simplu, la a face referire la schemele de sprijin vizate în anexa la Regulamentul nr. 1259/1999. În plus, astfel cum va rezulta din interpretarea sistematică, această anexă nu avea decât un caracter declarativ.

70. Această interpretare literală este susținută de intenția autorilor tratatului de aderare. Într-adevăr, rezultă din lucrările pregătitoare ale conferinței de aderare că intenția instituțiilor și a vechilor state membre a fost aceea de a impune mecanismul de „phasing-in" în noile state membre pentru toate plățile directe. În documentul său de reflecție din 30 ianuarie 2002 [94], Comisia preconizase astfel introducerea progresivă a „plăților directe", fără a adăuga la această expresie generală precizări de natură a-i restrânge domeniul de aplicare. Ulterior, o poziție comună a Uniunii Europene din 31 octombrie 2002, care stabilea

93 — Faptul că Regulamentul nr. 1259/1999 avea vocația de a se aplica în privința tuturor plăților directe reiese și din preambulul acestuia (a se vedea punctul 1 din expunerea de motive: „întrucât trebuie definite condiții comune pentru plățile directe aferente diferitelor scheme de sprijin din cadrul [PAC]").

94 — Op. cit. (punctul 4.3).

poziția de negociere a celor 15 state membre în raport cu Polonia, a exprimat intenția de a introduce progresiv „plățile directe" în acest stat, pe parcursul unei perioade tranzitorii, fără ca la această formulare să fie adăugate precizări de natură să îi reducă domeniul de aplicare [95]. Este adevărat că reclamanta a contraargumentat că acceptarea sistemului de plăți parțiale a fost foarte dificilă, acceptul său fiind așadar dat doar în considerarea faptului că era vorba despre un mecanism de excepție, limitat din punct de vedere material și temporal. Cu toate acestea, având în vedere tocmai opoziția fermă pe care Polonia a manifestat-o în mod constant, concluziile Consiliului European de la Copenhaga din 12 și 13 decembrie 2002 au o importanță specială, întrucât prezintă rezultatul negocierilor de aderare și indică faptul că problema introducerii progresive a plăților directe în noile state membre a fost rezolvată în conformitate cu termenii stabiliți în Poziția comună din 31 octombrie 2002. Este, prin urmare, clar că poziția poloneză în această privință nu a fost reținută și nici măcar nu a determinat un compromis care să fi constat în limitarea domeniului de aplicare al mecanismului de „phasing-in".

71. Mai ales dintr-o interpretare sistematică a acestei prevederi reiese de asemenea că mecanismul de introducere în tranșe fusese stabilit de comun acord pentru toate plățile directe care corespundeau definiției generale date la articolul 1 din Regulamentul nr. 1259/1999, lista ajutoarelor directe, care figura în anexă, neavând decât un caracter declarativ. Mai întâi, trebuie arătat că, în temeiul articolului 1 din Regulamentul nr. 1259/1999, sunt excluse în mod expres din domeniul de aplicare al acestui regulament numai plățile directe „prevăzute de Regulamentul nr. 1257/1999". Prin urmare, dacă Regulamentul nr. 1259/1999 nu se putea aplica decât instrumentelor de sprijin direct enumerate în anexa la acesta, ar fi fost ilogic să se excludă din domeniul său de aplicare acele instrumente care nu se regăseau în acesta. Pe de altă parte, dacă lărgim contextul normativ, competența de executare conferită Comisiei prin articolul 11 alineatul (4) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1259/1999 pentru a adopta, potrivit procedurii comitetului de gestiune, „modificările care trebuie aduse anexei, dacă este cazul, ținându-se seama de criteriile definite la articolul 1", nu ar putea să o abiliteze să modifice domeniul de aplicare al acestui regulament, întrucât este vorba despre un „element esențial" care intră exclusiv în competența legislativă a Consiliului [96]. Prin urmare, nu există niciun dubiu că domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1259/1999 era delimitat de definiția generală a plăților directe care rezulta din articolul 1 din acest regulament sau, pentru a utiliza chiar termenii din această prevedere, de „criteriile" care erau anunțate în acesta, Comisia fiind singura abilitată să modifice anexa la respectivul regulament pentru a introduce în aceasta plățile directe instituite sau modificate de legiuitorul comunitar care corespundeau acestei definiții. Comisia era chiar obligată în acest sens, iar în februarie 2004, înainte de aderare, chiar a modificat respectiva anexă pentru a include în aceasta nu numai plățile directe create după adop-

95 — Punctul 10a.

96 — A se vedea, în ceea ce privește noțiunea „element esențial", care nu poate fi definită decât de către legiuitorul comunitar, Hotărârea din 17 decembrie 1970, Köster (25/70, Rec., p. 1161, punctul 6), și Hotărârea din 27 octombrie 1992, Germania/Comisia (C-240/90, Rec., p. I-5383, punctul 37).

tarea acestui din urmă regulament, ci și alte plăți care, deși corespundeau definiției de la articolul 1 din Regulamentul nr. 1259/1999, fuseseră uitate cu prilejul redactării anexei [97].

72. În sfârșit, potrivit unei interpretări teleologice a articolului 1a din Regulamentul nr. 1259/1999, obiectivul care justifica instituirea unui sistem de introducere în tranșe a plăților directe pledează în favoarea aplicabilității generale a acestuia. Preocuparea de a nu încetini restructurarea necesară a sectorului agricol al noilor state membre, precum și de a nu crea disparități considerabile între venituri și dezechilibre sociale prin acordarea de ajutoare disproporționate în raport cu nivelul veniturilor agricultorilor și ale populației în general era important pentru întregul sector agricol, așadar pentru toate ajutoarele directe, existente sau viitoare. În plus, dacă mecanismul de introducere în tranșe nu s-ar aplica decât anumitor culturi, cele pentru care fuseseră deja instituite plăți directe, ar fi existat riscul ca agricultorii polonezi să fie descurajați de la acestea pentru a se consacra culturilor pentru care ar fi putut obține 100 % din plățile directe.

73. Prin urmare, astfel cum se poate observa, principiul aplicării mecanismului de „phasing-in" în privința tuturor ajutoarelor directe fusese convenit cu prilejul negocierilor de aderare și fusese prevăzut în mod expres în actul de aderare, care a introdus articolul 1a în Regulamentul nr. 1259/1999. În consecință, motivele de anulare invocate de reclamantă împotriva dispoziției atacate nu pot fi admise.

74. În ceea ce privește motivul referitor la necompetență, aplicabilitatea generală a sistemului de plăți directe fusese deja prevăzută prin actul de aderare, care a introdus articolul 1a în Regulamentul nr. 1259/1999. Prin urmare, faptul că s-a prevăzut în Regulamentul nr. 1782/2003, prin intermediul dispoziției atacate, aplicabilitatea expresă a acesteia în privința tuturor „plăților directe", în special a ajutoarelor directe noi, instituite prin respectivul regulament, nu constituie o modificare, ci o simplă adaptare a actului de aderare, care nu pune în discuție „caracterul fundamental și principiile rezultatelor negocierilor" [98]. Această adaptare a fost necesară ca urmare a modificării regulilor PAC pe care Regulamentul nr. 1782/2003 a efectuat-o, acesta înlocuind Regulamentul nr. 1259/1999. Din acest motiv, prevederile din anexa II la actul de aderare, care modifică Regulamentul nr. 1259/1999, căzuseră în desuetudine. În consecință, decizia în

97 — A se vedea Regulamentul (CE) nr. 41/2004 al Comisiei din 9 ianuarie 2004 de modificare și de corectare a anexei la Regulamentul nr. 1259/1999 (JO L 6, p. 19).

98 — Astfel cum se amintește în preambulul deciziei în litigiu, citată anterior (a se vedea punctul 3 al motivelor).

litigiu se află în limitele abilitării conferite Consiliului prin articolul 23 din actul de aderare.

75. În ceea ce privește motivul întemeiat pe nerespectarea principiului nediscriminării, argumentarea reclamantei constă, în esență, în susținerea faptului că derogarea de la principiul egalității de tratament, inerentă mecanismului de „phasing-in", ar fi fost extinsă în mod arbitrar dincolo de limitele stabilite prin actul de aderare. Cu toate acestea, astfel cum am demonstrat, dispoziția atacată nu a conferit respectivului mecanism un domeniu de aplicare mai larg. Dacă există o încălcare a principiului nediscriminării pe motivul naționalității sau al cetățeniei, menționat la articolul 12 din Tratatul CE, și a principiului nediscriminării între producătorii Comunității, enunțat la articolul 34 alineatul (2) CE, aceasta reiese în orice caz din chiar actul de aderare, adică dintr-o prevedere cu valoare de drept primar, care se bucură, în această calitate, de imunitate jurisdicțională [99]. În plus, este îndoielnic că prin actul de aderare s-ar încălca principiul egalității. Conform unei jurisprudențe constante, principiul fundamental al egalității nu garantează decât o egalitate relativă și impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [100]. Or, nu este contestat faptul că situația agriculturii din noile state membre era radical diferită, ceea ce a justificat o aplicare progresivă a ajutoarelor comunitare, în special a celor referitoare la schemele de sprijin direct, cu scopul de a nu perturba restructurarea necesară, aflată în curs în sectorul agricol al acestor state.

76. În sfârșit, în ceea ce privește pretinsa încălcare a principiului bunei-credințe, acest principiu de drept internațional are, este adevărat, valoare juridică în ordinea juridică comunitară [101] și, astfel cum se amintește la articolul 18 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 23 mai 1969, care îl codifică, acesta interzice unui stat membru să adopte acte care ar lipsi un tratat pe care l-a semnat de obiectul și de scopul său. Cu toate acestea, în măsura în care principiul aplicării mecanismului de „phasing-in" la plățile directe a fost înscris în actul de aderare, dispoziția atacată nu extinde domeniul de aplicare al acestuia și nu ar putea fi considerată, așadar, contrar celor pretinse de reclamantă, o punere în discuție a compromisului rezultat în urma negocierilor de aderare.

99 — A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 1988, LAISA și CPC España/Consiliul (31/86 și 35/86, Rec., p. 2285, punctele 6-18). Calea spre un anumit control jurisdicțional al prevederilor legislației primare nu este în totalitate blocată (Bieber, R., „Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne", *RMC* 1993, p. 343; Da Cruz Vilaça, J. L. și Piçarra, N., „Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?", *CDE*, 1993, p. 3), însă nu este necesar să forțăm aici acest blocaj.

100 — A se vedea Hotărârea din 17 iulie 1963, Italia/Comisia (13/63, Rec., p. 337, 360). Apoi, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 20 septembrie 1988, Spania/Consiliul (203/86, Rec., p. 4563, punctul 25).

101 — A se vedea Hotărârile Opel Austria/Consiliul (punctele 90-91), Kaufring și alții/Comisia (punctul 237) și Grecia/Comisia (punctele 86-87), citate anterior.

IV — Concluzie

77. În consecință, având în vedere considerațiile expuse mai sus, sugerăm Curții să aprecieze că cererea introductivă este admisibilă și să o respingă ca neîntemeiată.