

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

föredraget den 21 juni 2007 ¹

1. Genom den ansökan som ingivits till domstolen i förevarande mål har Republiken Polen väckt sin första direkta talan. Målet omfattar flera viktiga rättsliga frågor som tidigare inte har prövats, vilket motiverar behandling i stora avdelningen. Som ett resultat av de svåra anslutningsförhandlingarna på jordbruksområdet och reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har Republiken Polen anmodat domstolen att ange vilken befogenhet gemenskapsinstitutionerna har att anpassa bestämmelserna i anslutningsavtalen. Vidare vill Republiken Polen att domstolen skall ange vilket domstolsskydd de blivande medlemsstaterna har mot rättsakter som antas efter det att anslutningsinstrumenten undertecknats men innan de träder i kraft.

2004/281/EG av den 22 mars 2004 om anpassning av akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, till följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken.²

I — Tillämpliga bestämmelser och bakgrund

2. Talan i förevarande mål syftar till ogiltigförklaring av artikel 1.5 i rådets beslut

3. Det omtvistade beslutet antogs i enlighet med artikel 2.3 i fördraget mellan Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Republiken Italien, Storbritannien och Nordirland, Konungariket

1 — Originalspråk: portugisiska.

2 — EUT L 93, s. 1 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen³, där följande anges: "Trots vad som föreskrivs i punkt 2 kan unionens institutioner före anslutningen besluta åtgärder enligt artiklarna ... 21 [och] 23 ... Dessa åtgärder skall träda i kraft under förutsättning att detta fördrag träder i kraft och då samtidigt med fördraget." Beslutet antogs på grundval av artikel 23 i akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen,⁴ som har följande lydelse: "På förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet får rådet enhälligt besluta om de anpassningar av bestämmelserna i denna anslutningsakt om

den gemensamma jordbrukspolitiken som ändringar i gemenskapslagstiftningen kan motivera. Sådana anpassningar får göras före dagen för anslutningen."

4. Sökanden har hävdat att genom artikel 1.5 i det omtvistade beslutet (nedan kallad den omtvistade bestämmelsen) utvidgas mekanismen för införande av direktstöd genom stegvis höjning (även kallad infasningsmekanismen) i de nya medlemsstaterna till att omfatta nya direktstöd, vilket innebär en utvidgning av undantagen från principen om fullständig betalning. Denna utvidgning av systemet med delvis betalning av stödet leder till en betydande minskning av betalningarna till de polska jordbrukarna jämfört med om stödet betalades ut fullständigt.

5. Ansökan i förevarande mål utgör endast en fortsättning i annan form på de invändningar som Republiken Polen redan under anslutningsförhandlingarna framförde mot mekanismen för införande av direktstöd genom stegvisa höjningar. Under anslutningsförhandlingarna gjorde denna stat upprepade gånger gällande att det polska jordbruket bör garanteras fullständig tillgång till direktstödet från och med anslutningen. Men förgäves. I ett diskussionsunderlag av den 30 januari 2002⁵ föreslog kommissionen av flera anledningar att direktstödet skulle införas stegvis i de nya medlemsstaterna under en övergångsperiod, främst med tanke på nödvändigheten att fortsätta den pågående omstruktureringen av jordbrukssektorn i dessa stater, på jordbrukarnas inkomst-

3 — Som undertecknades den 16 april 2003 och trädde i kraft den 1 maj 2004 (EUT L 236, 2003, s. 17) (nedan kallat anslutningsfördraget).

4 — EUT L 236, 2003, s. 33 (nedan kallad anslutningsakten).

5 — *Utvidgningen och jordbruket: En lyckad integrering av de nya medlemsstaterna i den gemensamma jordbrukspolitiken*, SEK (2002) 95 slutlig

situation och på nödvändigheten att undvika att det uppstod obalans i förhållande till övriga ekonomiska sektorer eller spekulation för att erhålla ekonomiska fördelar. De femton medlemsstaternas ståndpunkt gentemot Republiken Polen vid anslutningsförhandlingarna, vilken var i enlighet med denna rekommendation och fastslogs i Europeiska unionens gemensamma ståndpunkt av den 31 oktober 2002,⁶ var att inte ge vika för Polens krav att direktstöden efter anslutningen skulle beviljas de polska jordbrukarna i samma utsträckning som de beviljas jordbrukarna i unionen, och att stegvis införa de nämnda stöden i Polen under en övergångsperiod. Diskussionerna om denna fråga fortsatte ända fram till anslutningskonferensen, som hölls i samband med Europeiska rådet i Köpenhamn den 12–13 december 2002. Av Europeiska rådets slutsatser framgår att frågan om ett stegvis införande av direktstöden i de nya medlemsstaterna avgjordes i överensstämmelse med de villkor som fastställts i den gemensamma ståndpunkten av den 31 oktober 2002. När kommissionen den 27 oktober 2003, till följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens, som genomfördes efter det att anslutningsfördraget hade undertecknats, lade fram sitt förslag till det omtvistade beslutet, kunde den polska regeringen inte förhindra att det antogs, trots att den gjorde invändningar i alla skeden av lagstiftningsprocessen.

6. För att man skall förstå den rättsliga bakgrunden till tvisten är en kort sammanfattning av lagstiftningsramen nödvändig.

6 — Gemensam ståndpunkt av den 31 oktober 2002, CONF-PL 81/02.

7. Bestämmelserna om direktstöd som beviljas jordbrukare inom ramen för inkomststödsystemen fastställdes ursprungligen i rådets förordning (EG) nr 1259/1999 av den 17 maj 1999 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens,⁷ till vilken en förteckning över systemen för direktstöd var bifogad som bilaga. I enlighet med artikel 20 i anslutningsakten, där det anges att "[d]e rättsakter som förtecknas i bilaga II till denna anslutningsakt skall anpassas på det sätt som anges i bilagan", föreskrivs mekanismen för stegvis införande av direktstöd i de nya medlemsstaterna i punkt 27 i kapitel 6.A i bilaga II till nämnda anslutningsakt genom vilken artikel 1a infogades i förordning nr 1259/1999. Enligt artikel 1a avser mekanismen för stegvis införande sådana direktstöd "som beviljas enligt de stödssystem som avses i artikel 1". I artikel 1 i förordning nr 1259/1999 definieras vad som avses med direktstöd och anges att de förtecknas i bilagan till den förordningen.⁸

8. Den 29 september 2003 upphävde rådet således, genom förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direkt-

7 — EGT L 160, s. 113.

8 — Artikel 1 i förordning nr 1259/1999 har följande lydelse: "Denna förordning skall tillämpas på betalningar som görs direkt till jordbrukare enligt de stödssystem inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens som helt eller delvis finansieras av garantisektionen vid EUGFJ, utom dem som föreskrivs enligt förordning (EG) nr 1257/1999. Dessa stödssystem förtecknas i bilagan."

stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001⁹, förordning nr 1259/1999 med verkan från och med den 1 maj 2004. Det framgår av artikel 1 och bilaga I till förordning nr 1782/2003 att genom förordningen fogas ett system för direktstöd till jordbrukare som odlar nötter och energigrödor till de redan befintliga stödssystemen samt föreskrivs ytterligare stöd inom ramen för systemet med direktstöd till mjölksektorn.

9. Genom artikel 1.5 i det omtvistade beslutet av den 22 mars 2004 ersatte rådet bestämmelserna om ändring av förordning nr 1259/1999 i kapitel 6.A punkt 27 i bilaga II till anslutningsakten med bestämmelser om ändring av förordning nr 1782/2003, i syfte att beakta de förändringar som genom den sistnämnda förordningen hade införts i den gemensamma jordbrukspolitiken efter det att anslutningsinstrumenten hade undertecknats. Följaktligen föreskrivs nu i ovan nämnda punkt 27 att det i förordning nr 1782/2003 skall infogas en artikel 143a, där det föreskrivs att "direktstöd", det vill säga inte endast de stöd som redan anges i

bilaga I till förordningen utan också de stöd som senare förs in i bilagan i fråga, skall införas i de nya medlemsstaterna i enlighet med en tabell för stegvis höjning.

10. Republiken Polen anser att den omtvistade bestämmelsen på ett rättsstridigt sätt har utvidgat systemet med delvis betalning. Detta system tillämpas inte längre endast på de stödinstrument som räknades upp i den uttömmande förteckningen i bilagan till förordning nr 1259/1999. Det omfattar numera "direktstöd" i allmänhet, det vill säga också nya direktstöd. De sistnämnda stöden omfattar de stöd som har inrättats genom förordning nr 1782/2003, det vill säga stöd inom sektorerna för nötter och energigrödor samt ytterligare stöd inom mjölksektorn. De omfattar också sådana direktstöd som kommer att inrättas längre fram och sålunda föras in i bilaga I till förordning nr 1782/2003.

11. Detta är orsaken till talan om ogiltigförklaring i förevarande mål, till stöd för vilken sökanden har anfört tre grunder. Men innan jag går in på huruvida ansökan skall bifallas, bör det först undersökas huruvida den kan tas upp till sakprövning.

9 — EUT L 270, s. 1.

II — Upptagande till sakprövning

A — En strikt tolkning av sakprövningsföresättningsarna

1. Beräkning av fristen för att väcka talan

12. Rådet gjorde den 23 september 2004 invändning om rättegångshinder i detta mål på grundval av artikel 91 i rättegångsreglerna och anförde att talan inte kunde tas upp till prövning emedan den väckts för sent. Domstolen beslutade att låta beslutet beträffande invändningen om rättegångshinder anstå till den slutliga domen.

13. Huruvida den talan som väckts av Republiken Polen kan tas upp till sakprövning är utan tvekan en problematisk fråga. Om man beaktar domstolens rättspraxis där man vanligen är mycket noga med att fristen för att väcka talan samt, mer allmänt, sakprövningsföresättningsarna skall respekteras, förefaller det som om fristen för att väcka talan har löpt ut. Det är denna fråga jag kommer att reda ut först. Jag anser dock att de principer som ligger till grund för unionens rättsordning, särskilt principen om ett effektivt domstolsskydd och den räckvidd som denna princip gradvis har tillerkänts i rättspraxis, egentligen bör kräva en annan lösning. Jag kommer därför därför att gå igenom möjligheterna att ta upp talan till sakprövning.

14. Det omtvistade beslutet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 30 mars 2004. Republiken Polen väckte talan den 28 juni 2004. Enligt artikel 230 femte stycket EG skall talan dock "väckas inom två månader från den dag då åtgärden offentliggjordes ... eller, om så inte skett, från den dag då [sökanden] fick kännedom om åtgärden ..." Enligt de normala reglerna för att beräkna fristen för väckande av talan har sökandens frist således löpt ut.

15. Som det framgår av artikel 230 femte stycket EG och som det bekräftas av domstolens rättspraxis¹⁰, är den tidpunkt då sökanden fick kännedom om rättsakten ett subsidiärt kriterium i förhållande till tidpunkten för offentliggörandet. Den tidpunkt som skall beaktas vid fastställandet av den dag då fristen för att väcka talan skall börja löpa är således dagen för offentliggörandet av rättsakten, även om sökanden i förevarande fall kände till innehållet i det omtvistade beslutet före dagen för dess offentliggörande, vilket framgår av det faktum att sökanden i alla steg av lagstiftningsprocessen för antagande av beslutet i fråga motsatte sig det

10 — Se, bland annat, domstolens dom av den 19 februari 1998 i mål C-309/95, kommissionen mot rådet (REG 1998, s. I-655), och av den 10 mars 1998 i mål C-122/95, Tyskland mot rådet (REG 1998, s. I-973), punkterna 34–39, samt förstainstansrättens dom av den 28 januari 1999 i mål T-14/96, BAI mot kommissionen (REG 1999, s. II-139), punkterna 32–36.

genom att lämna in ett stort antal meddelanden och synpunkter till rådet och kommissionen.

16. Det omtvistade beslutet offentliggjordes i EUT L 93 av den 30 mars 2004. Det föreligger en presumtion för att dagen för offentliggörande är den dag som anges på varje nummer av EUT.¹¹

17. I förevarande mål har sökanden dock hävdat dels att utgåvan av EUT av den 30 mars 2004 inte var tillgänglig på de tio nya medlemsstaternas officiella språk på det datumet, trots att det i artikel 8 i det omtvistade beslutet anges att beslutet är upprättat på de anslutande staternas nio officiella språk, dels att den polska utgåvan av ifrågavarande nummer av EUT under alla omständigheter inte överlämnades till de polska offentliga myndigheterna förrän mycket senare, nämligen den 27 juli 2005. Eftersom offentliggörandet på de nya medlemsstaternas officiella språk skedde först långt efter den 30 mars 2004 har sökanden till och med därav slutit sig till att rådet avsiktligt antedaterade det nummer av EUT genom vilket det omtvistade beslutet offentliggjordes.

11 — Se domarna av den 25 januari 1979 i mål 98/78, Racke (REG 1979, s. 69; svensk specialutgåva, volym 4, s. 275), punkt 15, och i mål 99/78, Decker (REG 1979, s. 101), punkt 3.

18. Dessa argument kan inte godtas. Visserligen är det fast rättspraxis att en rättsakt skall anses vara fullständigt offentliggjord endast om det nummer av EUT som innehåller texten till rättsakten är tillgängligt på alla de officiella språken.¹² Visserligen stämmer det också att om det visas att den dag då numret i fråga faktiskt var tillgängligt inte överensstämmer med den dag som anges på numret, är det dagen för det faktiska offentliggörandet som skall beaktas, eftersom det är "en grundläggande princip i gemenskapens rättsordning att en rättsakt från en offentlig myndighet inte kan göras gällande mot enskilda innan dessa har haft möjlighet att ta kännedom om den".¹³ När det gäller domen i målet Tyskland mot rådet¹⁴ hade således den omtvistade rättsakten offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* av den 23 december 1994, men detta nummer var inte tillgängligt förrän den 13 februari 1995. Det sistnämnda datumet betraktades därför som den dag då fristen för att väcka talan började löpa. Slutligen stämmer det också att om det visas att det nummer av EUT i vilket det omtvistade beslutet offentliggjordes avsiktligt har antedaterats, måste beslutet i fråga ogiltigförklaras på grund av att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts.¹⁵

19. Det framgår emellertid av de uppgifter som generaldirektören för Byrån för Euro-

12 — Idem.

13 — Idem.

14 — Se ovan fotnot 10. Se även dom av den 9 januari 1990 i mål C-337/88, SAFA (REG 1990, s. I-1), punkt 12, och förstainstansrättens dom av den 22 januari 1997 i mål T-115/94, Opel Austria mot rådet (REG 1997, s. II-39), punkt 127.

15 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Opel Austria mot rådet, punkterna 128–134.

peiska gemenskapernas officiella publikationer har lämnat som svar på en fråga från domstolen,¹⁶ att EUT L 93 av den 30 mars 2004 var tillgänglig på alla de nya medlemsstaternas språk det datumet. Sökanden har visserligen bestritt att detta skulle vara korrekt, men generaldirektörens svar kan inte ifrågasättas om det inte finns starka skäl för detta, och några sådana har inte lagts fram för domstolen. Det faktum att det ifrågavarande numret av EUT inte var tillgängligt på polska på webbplatsen EurLEX förrän den 15 december 2004 saknar betydelse, eftersom endast den tryckta versionen av lagtexten är giltig. Det är vidare ostridigt att offentliggörandet anses verkställt och att, således, EUT anses tillgänglig den dag då det nummer av EUT som innehåller texten till rättsakten faktiskt är tillgängligt på alla gemenskapsspråk vid Publikationsbyrån i Luxemburg. Orsaken till detta är att *"[det är] viktigt att den dag då en förordning skall betraktas som offentliggjord inte varierar beroende på när Europeiska gemenskapernas [officiella] tidning är tillgänglig inom varje medlemsstats territorium"* och att *"[g]emenskapsrättens enhet och enhetliga tillämpning kräver att en förordning, om inget annat uttryckligen bestäms, skall träda i kraft samma dag i alla medlemsstater, utan hänsyn till eventuella förseningar som kan uppstå, trots bemödanden om att säkerställa en snabb distribution av den officiella tidningen i hela gemenskapen"*.¹⁷ Framskjutandet av den första dagen i fristen med femton dagar enligt artikel 81.1 i domstolens rättegångsregler samt förlängningen av fristen med tio dagar med hänsyn till avstånd i samtliga fall syftar just till att beakta alla oförutsedda faktorer i samband med distri-

butionen av EUT, så att alla sökande har möjlighet att fullständigt utnyttja den frist på två månader som de har rätt till enligt EGFördraget.¹⁸

20. I förevarande fall bör den dag då fristen för att väcka talan skall börja löpa fastställas till den 30 mars 2004. Därefter beräknas fristen på följande sätt: I artikel 80.1 a i rättegångsreglerna anges att "[d]å en frist uttryckt i dagar, veckor, månader eller år skall räknas från den tidpunkt en händelse inträffar eller en handling företages, inräknas inte i fristen den dag under vilken händelsen inträffade eller handlingen företogs". Den första dagen i den frist på två månader för att väcka talan som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG har dessutom i enlighet med artikel 81.1 i domstolens rättegångsregler¹⁹ skjutits fram från den 30 mars 2004 till

16 — Se beslut av den 15 november 2006 i mål C-273/04, Polen mot rådet, ej publicerat i rättsfallssamlingen.

17 — Se domarna i de ovannämnda målen Racke, punkt 16, och Decker, punkt 4. Min kursivering.

18 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Reischls förslag till avgörande av den 16 mars 1977 i målet *Société pour l'exportation des sucres* (dom av den 31 mars 1977 i mål 88/76, REG 1977, s. 709, 731), och av den 5 mars 1980 i målet *Könecke mot kommissionen* (mål 76/79, REG 1980, s. 665, 683).

19 — Artikel 81.1 i rättegångsreglerna i den version som var i kraft vid den tidpunkt när talan väcktes hade följande lydelse: "Fristen för att väcka talan mot en rättsakt som utfärdats av en gemenskapsinstitution skall, vid delgivning, börja löpa dagen efter det att åtgärden delgivits den berörde och, vid offentliggörande, den femtonde dagen efter det att rättsakten offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning."

midnatt den 14 april 2004. I artikel 80.1 b i rättegångsreglerna²⁰ fastställs vidare att en frist uttryckt i månader löper ut vid utgången av den dag i fristens sista månad som infaller på samma datum som den dag från vilken fristen skall räknas. Fristen för att väcka talan löpte således ut vid utgången av den 14 juni 2004. Med beaktande av den schablonmässiga fristen på tio dagar med hänsyn till avstånd, som skall läggas till de ovannämnda fristerna i enlighet med artikel 81.2 i rättegångsreglerna,²¹ löpte den sammanlagda fristen för att väcka talan ut vid midnatt torsdagen den 24 juni 2004. Denna dag, som var fristens sista dag, finns inte med i den förteckning över lagstadgade helgdagar som anges i artikel 1 i bilagan till rättegångsreglerna.

21. Ansökan inkom till domstolens kansli den 28 juni 2004. Härav följer att talan i förevarande mål har väckts för sent.

2. Sökandens argument för att den dag från vilken fristen för väckande av talan skall börja löpa skall fastställas till dagen för anslutningen

22. Sökanden har, med stöd av de inter-
venerande staterna, hävdade att den dag från

vilken fristen skall räknas bör fastställas till den dag då anslutningsfördraget trädde i kraft, det vill säga den 1 maj 2004. Sökanden har lagt fram flera argument för denna åsikt. De två första kan behandlas snabbt.

23. Republiken Polen har för det första gjort gällande att de åtgärder som avses i artikel 23 i anslutningsakten får verkan och blir tvingande under förutsättning att anslutningsfördraget träder i kraft och då samtidigt med fördraget. Detta är korrekt och anges för övrigt även i artikel 9 i det omtvistade beslutet.²² Detta betyder emellertid inte att de åtgärder som avses i ovannämnda artikel 23 inte kan göras gällande så snart de offentliggörs. Det att en rättsakt kan göras gällande och fristen för att väcka talan börjar löpa när alla nödvändiga formaliteter i samband med offentliggörandet har fullgjorts, får inte förväxlas med att rättsakten får rättsverkan, eftersom ikraftträdandet kan förse-
nas. Det faktum att det i artikel 254 första stycket EG föreskrivs att sekundärrättsliga rättsakter som det är obligatoriskt att offentliggöra skall träda i kraft den tjugonde dagen efter offentliggörandet, om inget annat datum uttryckligen anges, har aldrig tolkats

20 — Artikel 80 har följande lydelse:

”En frist uttryckt i veckor, månader eller år löper ut vid utgången av den dag i fristens sista vecka, månad eller år som infaller på samma veckodag eller samma datum som den dag då händelsen eller handlingen från vilken fristen skall räknas inträffade eller företogs. Då en frist är uttryckt i månader eller år och den dag då fristen skall löpa ut inte förekommer i den sista månaden, skall fristen löpa ut vid utgången av den månadens sista dag.”

21 — Efter ändring av denna bestämmelse i rättegångsreglerna som infogades den 28 november 2000 (EGT L 322, s. 1).

22 — Artikel 9 i det omtvistade beslutet har följande lydelse:

”Detta beslut får verkan den 1 maj 2004, med förbehåll för att Fördraget om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakien anslutning till Europeiska unionen träder i kraft.”

som ett hinder för att fristen för att väcka talan börjar löpa på dagen för offentliggörandet.

andra. Även om det skulle anses att de olika språkversionerna blir giltiga endast om anslutningsfördraget träder i kraft, skulle detta hur som helst gälla texterna på samtliga tjugoen språk, de gamla likaväl som de nya medlemsstaternas.

24. För att motivera varför den dag från vilken fristen för att väcka talan skall räknas bör fastställas till den 1 maj 2004 har Republiken Polen även hänvisat till artikel 58 i anslutningsakten²³ samt artiklarna 8²⁴ och 9 i det omtvistade beslutet. Enligt dessa bestämmelser skall texter till rättsakter från institutionerna som antagits före anslutningen, inbegripet texten till ifrågavarande beslut, upprättas på de nya medlemsstaternas nio språk och vara giltiga på dessa språk från och med dagen för ikraftträdandet av anslutningsfördraget, under förutsättning att det träder i kraft. Enligt sökanden innebär detta att den polska versionen av den omtvistade åtgärden inte var giltig förrän den 1 maj 2004 och att den utgåva av EUT som innehöll den polska versionen följaktligen inte kan anses ha varit tillgänglig förrän det datumet. Inte heller detta resonemang kan godtas. Det faktum att det anges att texterna till det omtvistade beslutet "är lika giltiga" på de tjugoen språken innebär endast att det nämnda beslutet skall upprättas på alla de officiella språken och att ingen av dessa versioner skall ha företräde framför de

25. Mer tyngd har de invändningar mot förverkandet av rätten att väcka talan som sökanden och de intervenerande staterna har lagt fram med hänvisning till principerna om rättslig gemenskap, rätten till ett effektivt domstolsskydd och icke-diskriminering. Som motivering till att fristen för att väcka talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som antagits i enlighet med artikel 23 i anslutningsakten inte skall börja löpa för de nya medlemsstaterna förrän den 1 maj 2004, har de framför allt hävdats att sökanden inte ännu var medlem i unionen vid tidpunkten för offentliggörandet av rättsakten och således inte hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring. Ett godkännande av att fristen att väcka talan skall börja löpa från och med offentliggörandet av rättsakten skulle innebära att den institution som upprättade rättsakten i fråga kunde undandra sig kontroll av lagenligheten hos en åtgärd som antagits på grundval av artikel 23 i anslutningsakten, genom att anta den och offentliggöra den minst två månader innan de anslutande staterna fick status som medlemmar. Principen om rättslig gemenskap innebär emellertid att det skall finnas ett fullständigt och effektivt system för kontroll av gemenskapsrättsaktens lagenlighet och för rättsligt skydd. Med beaktande av datumet för det omtvistade beslutets offentliggörande har Republiken Polens frist för att väcka talan förkortats, vilket påverkade Polens

23 — Artikel 58 i anslutningsakten har följande lydelse:

"Texter på estniska, lettiska, litauiska, maltesiska, polska, slovakiska, slovenska, tjeckiska och ungerska till de rättsakter som institutionerna och Europeiska centralbanken har antagit före anslutningen och som upprättats av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken skall vara giltiga från och med dagen för anslutningen på samma villkor som texterna på de nuvarande elva språken. De skall offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning, om texterna på de nuvarande språken har offentliggjorts där."

24 — Artikel 8 i rådets beslut av den 22 mars 2004 har följande lydelse:

"Detta beslut är upprättat på spanska, tjeckiska, danska, tyska, estniska, grekiska, engelska, franska, iriska, italienska, lettiska, litauiska, ungerska, maltesiska, nederländska, polska, portugisiska, slovakiska, slovenska, finska och svenska språken, vilka tjugoen texter är lika giltiga."

faktiska rätt att väcka talan och innebär diskriminering i förhållande till medlemsstaterna.

lika rättigheter, erhålls först när anslutningsfördraget träder i kraft. Att godkänna att den dag då fristen skall börja löpa fastställs till den dag då anslutningsakten trädde i kraft för de nya medlemsstaterna, under förevändningen att de skall ha samma möjligheter som de gamla medlemsstaterna när det gäller den frist för att väcka talan som dessa har rätt till i egenskap av privilegierade sökande, skulle enligt rådets och kommissionens åsikt till och med innebära favorisering av dem i förhållande till de gamla medlemsstaterna när det gäller fristens början.

26. Som jag kommer att visa i det följande innebär principen om rättslig gemenskap och principen om rätt till ett effektivt rättsmedel, som sökanden hänvisat till, de facto att talan bör tas upp till prövning. Jag anser däremot inte att detsamma gäller det argument som grundar sig på principen om icke-diskriminering. Republiken Polen har gjort gällande att om den dag då fristen för att väcka talan skall börja löpa fastställs till dagen för offentliggörandet av det omtvistade beslutet, innebär detta att sökandens frist för att väcka talan förkortas, vilket innebär diskriminering i förhållande till medlemsstaterna i utövandet av rätten till ett effektivt rättsmedel. Jag har emellertid svårt att se vad den påstådda diskrimineringen skulle bestå av. De gamla såväl som de nya medlemsstaterna har haft tillgång till samma frist för att väcka talan räknat från dagen för offentliggörandet av den omtvistade åtgärden. Visserligen hade de blivande medlemsstaterna inte ännu ställning som privilegierade sökande vid den tidpunkten och kunde således endast stödja sig på artikel 230 fjärde stycket EG för att bestrida åtgärden. Det stämmer att tillämpningen av de villkor som ställs i denna bestämmelse skulle ha gjort det problematiskt att ta upp en eventuell talan från dem till sakprövning, tvärt emot vad som var fallet för medlemsstaterna. Men denna skillnad i behandling beror endast på att ställningen som medlemsstat, som garanterar nya medlemsstater

B — Möjligheterna att ta upp talan till sakprövning

27. Som jag just har visat kan en strikt tillämpning av artikel 230 EG resultera i bedömningen att Republiken Polens talan skall avvisas. Men enligt den rättspraxis som har utvecklats parallellt av domstolen kan en mer generös bedömning göras av huruvida talan kan tas upp till sakprövning. Jag anser att vissa av de grundläggande principerna för unionens rättsordning, särskilt principen om ett effektivt domstolsskydd, talar för den sistnämnda bedömningen.

28. Jag skall först redogöra för principen om rättslig gemenskap. Denna princip fastslogs i domen i målet Les Verts mot parlamentet,²⁵ med följande ord:

"... Europeiska ekonomiska gemenskapen är en rättslig gemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med gemenskapens grundläggande konstitutionella urkund, dvs. fördraget. Särskilt genom artiklarna [230 EG] och [241 EG] å ena sidan och artikel [234 EG] å den andra, har genom fördraget ett fullständigt system med talemöjligheter och förfaranden upprättats som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna. Fysiska och juridiska personer är således skyddade mot att det gentemot dem tillämpas rättsakter med allmän giltighet som de inte kan angripa direkt vid domstolen på grund av de särskilda villkor för upptagande till sakprövning som anges i artikel [230 andra stycket EG]. När det administrativa genomförandet av dessa rättsakter åligger gemenskapsinstitutionerna, kan fysiska och juridiska personer väcka talan direkt vid domstolen mot de rättsakter angående genomförandet som är riktade till dem eller som direkt och personligen berör dem och till stöd för sin talan åberopa att den grundläggande allmänna rättsakten är rättsstridig. När genomförandet åligger de nationella myndigheterna kan de berörda personerna vid de nationella domstolarna göra gällande att rättsakter med allmän giltighet är ogiltiga och förmå de

nationella domstolarna att i detta avseende ställa frågor till EG-domstolen inom ramen för en begäran om förhandsavgörande."

29. Begreppet rättslig gemenskap har således en dubbel dimension:²⁶ en normativ dimension som innebär att institutionernas och medlemsstaternas rättsakter måste stå i överensstämmelse med fördraget samt en domstolsorienterad dimension som innebär att det måste finnas ett domstolsskydd mot rättsstridiga gemenskapsrättsakter. Rätten till ett effektivt rättsmedel är ett "bärande element för en rättslig gemenskap",²⁷ såsom det fastställdes i rättspraxis strax efter domen i det ovannämnda målet Les Verts mot parlamentet. Rätten till ett effektivt rättsmedel har av domstolen fastställts som en allmän gemenskapsrättslig princip med beaktande av författningstraditioner som är gemensamma för medlemsstaterna samt med beaktande av artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som undertecknades i Rom den 4 november 1950.²⁸ Syftet var att undvika att behörighet inrättas utanför rättsväsendets och domstolarnas rättskipningsområde samt att garantera strukturell kongruens: överföringen av nationella befogenheter måste åtföljas av inrättandet av motsvarande kontroll och möjligheter att väcka talan. I dag kommer som känt denna tanke

25 — Dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, Les Verts mot parlamentet (REG 1986, s.1339; svensk specialutgåva, volym 8, s. 529), punkt 23.

26 — Se Simon, D., "La Communauté de droit", *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruylant, Bryssel, 2000, s. 85.

27 — Förstainstansrättens beslut av den 3 maj 2002 i mål T-177/01, Jégo-Quéré mot kommissionen (REG 2002, s. II-2365), punkt 41.

28 — Se dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston (REG 1986, s. 1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597), punkt 18.

till uttryck i artikel 6.1 i EU-fördraget. Ursprungligen omfattades endast de nationella domstolarna av de krav som härrör från denna princip.²⁹ Men så snart tillfälle getts har domstolen stegvis utvidgat principens räckvidd till att omfatta det skydd som ges av gemenskapsdomstolarna. Domstolen har till exempel konstaterat att Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt inte åsidosatte principen om rätten till ett effektivt rättsmedel genom att anse att ett meddelande inte kunde utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring.³⁰ Vidare har domstolen slagit fast att den allmänna principen om rätten till ett fullständigt och effektivt domstolsskydd rättfärdigar interimistiska åtgärder "för att undvika att det rättsliga skydd som ges av domstolen blir bristfälligt".³¹

30. Principen om rätten till ett effektivt rättsmedel skall förstås på så sätt att domstolsskydd inte får saknas, men att det däremot kan vara begränsat. Domstolen erinrade nyligen om denna norm från rättspraxis i domen i målet Eurojust.³² Även om domstolen avvisade talan om ogiltigförklaring mot flera meddelanden från Eurojust om utlysning av tjänster för anställning av tillfälligt anställda, påpekade den dock, troligen

med hänsyn till ovanstående, att detta inte innebar en kränkning av rätten till ett effektivt domstolsskydd. De omtvistade rättsakterna var de facto inte undantagna från domstolsprövning, eftersom de berörda, det vill säga kandidaterna till de olika tjänster som utlysts genom de ifrågasatta meddelandena, hade rätt att väcka talan vid gemenskapsdomstolen enligt de villkor som föreskrivs i artikel 91 i Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna, och medlemsstaterna för det fall en sådan talan hade väckts skulle ha haft rätt att intervensera i målet och vid behov överklaga förstainstansrättens dom.

31. Denna tolkning av rätten till ett effektivt domstolsskydd har inneburit att domstolen, för det fall det sätts på vilket ett rättsmedel är utformat innebär att sökanden saknar möjlighet att väcka talan, aldrig har tvekat att göra en vid tolkning av sakprövningsföresättningsarna.

32. Detta förfaringssätt har särskilt kunnat observeras när det gällt talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG. Domstolen har inte tvekat att göra en vid tolkning av sin behörighet i syfte att garantera att talan kan väckas vid gemenskapsdomstolarna, vare sig när det gällt vad som skall avses med begreppet rättsakt mot vilken talan kan

29 — Se dom av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271).

30 — Se dom av den 18 mars 1997 i mål C-282/95 P, Guérin Automobiles mot kommissionen (REG 1997, s. I-1503), punkterna 33–40.

31 — Beslut av den 3 maj 1996 i mål C-399/95 R, Tyskland mot kommissionen (REG 1996, s. I-2441), punkt 46, och av den 23 februari 2001 i mål C-445/00 R, Österrike mot rådet (REG 2001, s. I-1461), punkt 111.

32 — Dom av den 15 mars 2005 i mål C-160/03, Spanien mot Eurojust (REG 2005, s. I-2077).

väckas eller vem som skall ha rätt att väcka talan. I målet AETR³³ slog domstolen fast att det skall vara möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring inte endast av de listade rättsakterna, utan i fråga om alla åtgärder vidtagna av institutionerna, oavsett dessa åtgärders karaktär eller form, vilka är avsedda att ha rättsliga verkningar, och motiverade detta med att domstolen är skyldig att säkerställa att lag och rätt följs, det vill säga säkerställa ett domstolsskydd mot rättsstridiga gemenskapsrättsakter. Det bör erinras om att domstolen i domen i det ovannämnda målet *Les Verts mot parlamentet*,³⁴ genom att hänvisa till principen om en rättslig gemenskap som förutsätter att det finns ett fullständigt system för kontroll av lagenligheten hos institutionernas rättsakter, slog fast att talan om ogiltigförklaring kan väckas mot parlamentets rättsakter, trots att detta inte uttryckligen anges i fördraget.

33. Den vida tolkningen av begreppet "personligen berörd" i en del domar förefaller också, utan att det uttryckligen uttalas, ha motiverats av en strävan att tillhandahålla ett domstolsskydd.³⁵ I domen i målet *Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen*³⁶ beaktade domstolen troligen det faktum att sökandena, som yrkade på ogiltigförklaring av kommissionens beslut om tillstånd för den franska regeringen att införa kvoter på import av bomull med ursprung i Grekland, samtliga var grekiska exportörer av bomull som skulle ha haft svårt att invända mot

denna nationella åtgärd som endast riktade sig till importörer. I målet *Codorniu mot rådet*³⁷ beaktade domstolen, när den beslutade att en person hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av en förordning som orsakade denne synnerligen stor skada, troligen den omständigheten att sökandena inte hade någon annan möjlighet än att bryta mot förordningen för att i samband med förfarandena för tillämpning av de påföljder som föreskrivs i nationell rätt bestrida dess giltighet.³⁸ När domstolen i domen i målet *Cofaz m.fl. mot kommissionen*³⁹ slog fast att konkurrerande företag var personligen berörda av ett beslut om att ett stöd var förenligt med den gemensamma marknaden, påverkades den troligen av rekommendationen från generaladvokaten VerLoren van Themaat, som i sitt förslag till avgörande gjorde gällande att eftersom artikel 87.1 inte har direkt effekt ger gemenskapsrätten inte dessa företag något "alternativt rättsligt skydd genom de nationella domstolarna".⁴⁰ Slutligen erkände domstolen, i domen i målet *Allied Corporation m.fl. mot kommissionen*,⁴¹ att berörda producent- och exportföretag hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av förordningar om införande av antidumpningstullar, och påpekade därvid uttryckligen att denna rätt innebär "ingen risk för att det inleds parallella rättsliga förfaranden om samma sak, eftersom det blir möjligt att väcka talan vid nationell domstol först efter det att antidumpnings-

33 — Dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, kallat AETR (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551), punkterna 40 och 41.

34 — Se domen i det ovannämnda målet *Les Verts mot parlamentet*, punkterna 23–25.

35 — Se 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*, ed. Dott. A. Giuffrè, Milano, 1998, s. 591, 608–613.

36 — Dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, *Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen* (REG 1985, s. 207).

37 — Dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, *Codorniu mot rådet* (REG 1994, s. I-1853; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-141).

38 — Se 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, s. 849, 868.

39 — Dom av den 28 januari 1986 i mål 169/84, *Cofaz mot kommissionen* (REG 1986, s. 391; svensk specialutgåva, volym 8, s. 421).

40 — Förslag till avgörande av den 16 oktober 1985 i målet *Cofaz mot kommissionen*, s. 403.

41 — Dom av den 21 februari 1984 i de förenade målen 239/82 och 275/82, *Allied Corporation mot kommissionen* (REG 1984, s. 1005; svensk specialutgåva, volym 7, s. 519), punkt 13.

tullen, som normalt erläggs av en importör med säte inom gemenskapen, uttagits”.

Lika relevant är erkännandet i rättspraxis av att parlamentet har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, trots att denna institution inte nämns i förteckningen över sökande i artikel 173 i EG-fördraget. Detta erkännande motiveras av den osäkerhet och till och med ineffektivitet som det innebär att överlåta domstolsskyddet av parlamentets befogenheter på övriga institutioner, medlemsstaterna och enskilda.⁴⁴

34. Domstolen har inte heller tvekat att gå utöver ordalydelsen i artikel 230 EG och fylla igen luckorna i den för att garantera ett domstolsskydd. Till exempel har generaladvokaten Mancini betonat att ”förpliktelsen att respektera rätten [...] har företräde framom de begränsningar som följer av den skrivna lagen. Varje gång enskildas skydd kräver det är domstolen beredd att korrigera eller komplettera de bestämmelser som begränsar dess behörighet med hänvisning till den princip som ligger till grund för dess uppgift”.⁴² Domen i det ovannämnda målet *Les Verts* mot parlamentet är emblematisksk för denna rättspraxis, som framför allt följer principen om en rättslig gemenskap vilken har utmynnat i rätten till ett effektivt rättsmedel. Trots att det i artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) inte anges att talan kan väckas mot parlamentet, har domstolen på grundval av ”fördragets anda, såsom denna har kommit till uttryck i artikel [220 EG]” och dess ”system” kommit fram till principen om en rättslig gemenskap, enligt vilken det skall finnas möjlighet att väcka talan direkt mot samtliga av institutionerna vidtagna åtgärder vilka är avsedda att ha rättsverkningar i förhållande till tredje man. Domstolen har följaktligen slagit fast att talan om ogiltigförklaring kan väckas mot parlamentet.⁴³

35. Det är riktigt att det på det ovanstående skulle kunna genmålans att domen i målet *Unión de Pequeños Agricultores* mot rådet⁴⁵ satte punkt för dessa djärva försök att inrätta en rättslig gemenskap och att man i dag tillämpar en mer återhållsam rättspolitik. Det skulle kunna påstås att domstolen inte längre anser sig ha behörighet att gå utöver fördragets ordalydelse när denna innebär en kränkning av rätten till ett effektivt domstolsskydd, av rädsla för att inkräkta på medlemsstaternas befogenhet att se över fördragen. Jag anser dock inte att domen i fråga bör tolkas på detta sätt.⁴⁶ Domstolens vägran att avvika från de sakprövningsföresättningar som anges i artikel 230 fjärde stycket EG, när det gäller enskildas rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, förklaras av det faktum att iakttagande av sakprövningsföresättningarna visserligen innebär en begränsning,

42 — Förslag till avgörande i det ovannämnda målet *Les Verts* mot parlamentet, s. 1350.

43 — Se domen i det ovannämnda målet *Les Verts* mot parlamentet, punkterna 23–25.

44 — Dom av den 22 maj 1990 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet (REG 1990, s. I-2041; svensk specialutgåva, volym 10, s. I-425).

45 — Dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores* (REG 2002, s. I-6677).

46 — Se mitt förslag till avgörande av den 21 oktober 2004 i målet kommissionen mot T-Mobile (dom av den 22 februari 2005 i mål C-141/02 P, REG 2005, s. I-1283), punkt 48 och särskilt fotnot 50.

men inte en avsaknad av domstolsskydd och att förbättringar av "system[et] för prövning av lagenligheten av ... rättsakter"⁴⁷ därför även i fortsättningen bör omfattas av medlemsstaternas befogenheter. Avsaknaden av domstolsskydd till följd av att en sökande inte har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring kompenseras genom att medlemsstaterna och de nationella domstolarna har en tvingande skyldighet att inrätta och tillämpa ett system för rättslig prövning och för förfaranden som gör det möjligt att säkerställa rätten till ett effektivt domstolsskydd.⁴⁸ Jag anser att denna bedömning stöds av den nyligen avkunnade domen i målet *Gestoras Pro Amnistía m.fl. mot rådet*,⁴⁹ i vilken domstolen avvisade en talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar som syftade till att erhålla ersättning för den skada som påstods ha uppstått till följd av upptagandet i en förteckning över personer som deltagit i terroristhandlingar, vilken var bifogad en gemensam ståndpunkt som antagits inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget. Som svar på klagandenas påstående att deras rätt till ett effektivt domstolsskydd hade kränkts, hänvisade domstolen visserligen till att fördragen skulle kunna ses över i syfte att inrätta ett system med utomobligatoriskt ansvar inom ramen för den tredje pelaren. Men domstolen betonade att klagandena inte var berövade all rätt till domstolsskydd, trots att domstolen enligt artikel 35 EU har begränsad behörighet inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget. Trots att domstolen enligt ordalydelsen i artikel 35 EU inte är behörig att pröva gemensamma ståndpunkter, ansåg domstolen sig nämligen vara behörig att bland annat uttala sig om tolkningen eller giltigheten av en gemensam ståndpunkt som syftade till att få rättsverkan

gentemot tredje man. Domstolen erinrade dessutom om att det åligger medlemsstaterna och framför allt de nationella domstolarna att tolka och tillämpa nationella processrättsliga bestämmelser om talerätt så, att det är möjligt för fysiska eller juridiska personer att få till stånd en prövning vid domstol av lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör utarbetandet eller tillämpningen, i förhållande till dem, av en gemenskapsrättsakt och, vid behov, begära skadestånd.

36. Det är i enlighet med denna rättspraxis som jag ämnar föreslå att domstolen skall gå utöver ordalydelsen i artikel 230 femte stycket EG och ta upp Republiken Polens talan till sakprövning. Med detta sagt skall jag genast avvärja tre invändningar som har gjorts.

37. Den första invändningen är att man, vilket rådet anser, inte kan begära att domstolen skall göra något som parterna i anslutningsfördraget har vägrat att göra. De hade alla möjligheter att infoga tillfälliga undantag i de ursprungliga fördragen. Anslutningsakten innehåller de facto ett stort antal övergångsbestämmelser som avviker från fördragen och sekundärrätten. Framför allt har särskilda och förenklade lagstiftningsförfaranden infogats för att ta hänsyn till anslutningen och nödvändigheten av att anpassa institutionernas rättsakter genom enklare förfaranden än dem som vanligen tillämpas. Om parterna i anslut-

47 — Se domen i det ovannämnda målet *Unión de Pequeños Agricultores mot rådet*, punkt 45.

48 — *Ibidem*, punkterna 41 och 42.

49 — Dom av den 27 februari 2007 i mål C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía m.fl. mot rådet* (REG 2007, s. I-1579).

ningsfördraget hade ansett att bestämmelserna i det fördraget inte garanterade ett tillräckligt domstolsskydd för de nya medlemsstaterna, hade de mycket väl kunnat infoga nödvändiga undantagsbestämmelser. Genom sådana bestämmelser hade man kunnat föreskriva ett undantag enligt vilket de nya medlemsstaternas frist för att väcka talan skulle börja löpa först på anslutningsdagen och inte på dagen för rättsaktens offentliggörande. Det måste dock konstateras att man inte valde att göra på det sättet, eftersom man vid anslutningsförhandlingarna inte enades om någon särskild regel eller annan övergångsbestämmelse om undantag från bestämmelserna i artikel 230 femte stycket EG, eller från rättegångsreglernas bestämmelser om fristerna för att väcka talan.

38. Denna invändning är enligt min mening ogrundad och kan framföras mot all ny rättspraxis. Det förefaller mig svårt att tolka tystnaden i anslutningsakten som ett uttryck för att parterna motsatte sig varje undantag från bestämmelsen i artikel 230 femte stycket EG om när fristen skall börja löpa. Den visar snarare att de inte hade tänkt på att de nya medlemsstaterna, när det gäller rättsakter som antogs mellan undertecknandet och ikraftträdandet av anslutningsfördraget, skulle komma att få ett bristfälligt domstolsskydd till följd av att den tidpunkt då fristen för att väcka talan skall börja löpa har fastställts till dagen för offentliggörandet. I vilket fall som helst bör det påpekas att det faktum att parterna inte ansåg det nödvändigt att ändra texten i artikel 173 i EG-fördraget, trots att kommissionen under förhandlingarna om Europeiska enhetsakten lade fram ett förslag om detta, inte har hindrat domstolen från att ge parlamentet

partsbehörighet så att talan kan väckas om ogiltigförklaring av parlamentets rättsakter och så att parlamentet kan väcka talan om ogiltigförklaring av andra institutioners rättsakter.

39. Den andra invändningen, som särskilt har framförts av rådet, är att det a priori inte fanns något som hindrade Republiken Polen från att väcka talan om ogiltigförklaring redan den dag då det omtvistade beslutet offentliggjordes. Visserligen kunde Republiken Polen då inte ha hänvisat till artikel 230 andra stycket EG till stöd för sin talan, men det hade varit möjligt att hänvisa till artikelns fjärde stycke.

40. Ovanstående möjlighet har tidigare inte prövats i rättspraxis.⁵⁰ En första vägledning ges emellertid i de avgöranden som gäller fastställande av intervenerande parter enligt artikel 40 i domstolens stadga.⁵¹ Av dessa framgår att en tredje stat kan tillåtas intervensera i enlighet med artikel 40 andra stycket i stadgan, som ger "varje annan person"

50 — Se emellertid det vid förstainstansrätten anhängiggjorda målet T-319/05, Schweiziska edsförbundet mot kommissionen.

51 — Som har följande ordalydelse:
"Medlemsstaterna och gemenskapernas institutioner får intervensera i tvister inför domstolen.
Samma rätt skall gälla för varje annan person som har ett berättigat intresse av utgången av den tvist som underställs domstolen; undantag utgör tvister mellan medlemsstater, mellan gemenskapernas institutioner eller mellan medlemsstater och gemenskapernas institutioner.
..."

denna behörighet,⁵² och att en tredje stat inte kan åberopa det hinder som i denna bestämmelse föreskrivs för varje annan person än medlemsstaterna och gemenskapens institutioner att intervensera i tvister mellan medlemsstaterna, mellan gemenskapernas institutioner eller mellan medlemsstater och gemenskapernas institutioner.⁵³ Med andra ord, även om en tredje stat inte kan åberopa den ställning i samband med en tvist som medlemsstaterna åtnjuter genom gemenskapens system, kan den utnyttja den möjlighet att föra talan inför rätta som gemenskapens system tillerkänner juridiska personer.

41. Denna möjlighet som följer av tillämpningen av artikel 40 i domstolens stadga har bekräftats av avgöranden om rätten för regioner, autonoma regioner samt utomeuropeiska länder och territorier att väcka talan om ogiltigförklaring. Av dessa avgöranden framgår att "[s]yftet med artikel 173 fjärde stycket i fördraget [...] är att tillförsäkra samtliga fysiska och juridiska personer som är direkt och personligen berörda av gemenskapsinstitutionernas rättsakter ett adekvat rättsligt skydd. Frågan huruvida någon har rätt att väcka talan skall således enbart bedömas med utgångspunkt i detta syfte, och en talan om ogiltigförklaring skall

vara möjlig att väcka av alla som uppfyller de objektiva villkor som föreskrivs, det vill säga de skall ha den rättskapacitet som krävs och vara direkt och personligen berörda av den omtvistade rättsakten. Denna lösning gäller även när sökanden är en offentlig myndighet som uppfyller dessa kriterier".⁵⁴ Om en region har rättskapacitet enligt nationell rätt, bör den följaktligen betraktas som en juridisk person i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG⁵⁵ och kan, i princip, väcka talan om ogiltigförklaring.⁵⁶ Detsamma gäller Republiken Polen, som enligt landets nationella rätt har rättskapacitet och som i internationell rätt i likhet med samtliga stater tillerkänns internationell rättskapacitet. Republiken Polen hade således från och med dagen för offentliggörandet av den omtvistade åtgärden rätt att föra talan inför rätta för att begära domstolens prövning av den rättsakt som gick Polen emot. Naturligtvis var Republiken Polens möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring på grundval av artikel 230 fjärde stycket EG inte obegränsad. Det krävs att objektiva sakprövningsförutsättningar är uppfyllda i syfte att kontrollera att det finns ett eget intresse av att invända mot det omtvistade beslutet och undvika att fysiska eller juridiska personers rätt att väcka talan omvandlas till en sorts allmän talerätt (*actio popularis*).⁵⁷ Sakprövningsförutsätt-

52 — Se beslut av den 23 februari 1983 i de förenade målen 91/82 R och 200/82 R, *Chris International Foods* mot kommissionen (REG 1983, s. 417). Det bör påpekas att det faktum att domstolen ansåg att ett beslut som kommissionen riktat till Konungariket Sverige, som vid tidpunkten i fråga utgjorde en tredje stat, kunde tas upp till sakprövning såsom ett "beslut riktat till en annan person" i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG har resulterat i att begreppet "person", när det används inom ramen för gemenskapsbestämmelserna om tvister, även kan avse en tredje stat (se dom av den 29 juni 1994 i mål C-135/92, *Fiskano* mot kommissionen, REG 1994, s. I-2885).

53 — Se förstainstansrättens beslut av den 7 juli 2006 i mål T-319/05, *Schweiziska edsförbundet* mot kommissionen (REG 2006, s. II-2073).

54 — Förstainstansrättens beslut av den 15 juni 1999 i mål T-288/97, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia* mot kommissionen (REG 1999, s. II-1871), punkt 41.

55 — Se exempelvis förstainstansrättens dom av den 30 april 1998 i mål T-214/95, *Vlaams Gewest* mot kommissionen (REG 1998, s. II-1717), punkt 28.

56 — Se, exempelvis, dom av den 22 november 2001 i mål C-452/98, *Nederlands Antillen* mot rådet (REG 2001, s. I-8973), punkt 51, och av den 10 april 2003 i mål C-142/00 P, kommissionen mot *Nederlands Antillen* (REG 2003, s. I-3483), punkt 59, samt förstainstansrättens beslut av den 15 december 1999 i de förenade målen T-132/96 och T-143/96, *Freistaat Sachsen m.fl.* mot kommissionen (REG 1999, s. II-3663), punkt 81, och av den 7 juli 2004 i mål T-37/04 R, *Região autónoma dos Açores* mot rådet (REG 2004, s. II-2153), punkt 112.

57 — Se, för ett liknande resonemang, beslutet i målet *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia* mot kommissionen (ovan fotnot 53), punkt 49.

ningarna innebär bland annat att det skall visas att det finns ett direkt och personligt samband mellan Republiken Polen och den omtvistade rättsakten trots att den inte är riktad till Polen. Det faktum att Republiken Polen uttryckligen anges i den anslutningsakt varav den omtvistade åtgärden utgör en tillämpning befriar inte Polen från att visa att det finns ett direkt och personligt samband. Domstolen har redan konstaterat att det faktum att ett utomeuropeiskt land eller territorium (nedan kallat ULT) nämns i fjärde delen och i bilaga IV till EG-fördraget inte befriar det från att visa att det berörs direkt och personligen av en åtgärd som antagits med stöd av det fördraget.⁵⁸ Kravet på ett personligt samband kan i förevarande fall de facto innebära att den talan som Republiken Polen har väckt inte kan tas upp till sakprövning.

medlemsstaterna utvidgades genom den omtvistade bestämmelsen till att omfatta nya direktstöd. Bestämmelsen "är [således] tillämplig på objektivet bestämda situationer och medför rättsverkningar för abstrakt angivna personkretsar i deras helhet",⁶⁰ det vill säga alla jordbrukare i de nya medlemsstaterna som odlar grödor för vilka nya direktstöd betalas ut. Det är således en åtgärd med allmän giltighet. Det faktum att Republiken Polen uttryckligen nämns i den omtvistade bestämmelsen kan inte anses hindra att bestämmelsen har allmän giltighet, eftersom de övriga nya medlemsstaterna också uttryckligen nämns och bestämmelsen utan åtskillnad är tillämplig på alla de nya medlemsstaterna och alla jordbrukare som är bosatta där.⁶¹ Det är emellertid vedertaget att en omtvistad rättsakts normativa karaktär inte hindrar att en fysisk eller juridisk person väcker talan om ogiltigförklaring, om personen i fråga berörs direkt eller personligen av rättsakten.⁶²

42. Av domstolens rättspraxis framgår att "[f]ör att bestämma om en rättsakt har allmän giltighet eller ej skall rättsaktens art prövas samt de rättsverkningar som den är avsedd att få eller som den faktiskt får".⁵⁹ I förevarande mål syftar den omtvistade bestämmelsen till att ersätta de bestämmelser i bilaga II till anslutningsakten genom vilka förordning nr 1259/1999 ändrades med bestämmelser om ändring av förordning nr 1782/2003, i syfte att beakta de ändringar som genom antagandet av den sistnämnda förordningen införts i den gemensamma jordbrukspolitiken efter undertecknandet av anslutningsinstrumenten. Mekanismen för stegvis införande av direktstöd i de nya

43. För att sökanden skall anses vara personligen berörd av en omtvistad åtgärd, är

58 — Se domen i målet *Nederlandse Antillen mot rådet* (ovan fotnot 55), punkterna 47–50.

59 — Dom av den 6 oktober 1982 i mål 307/81, *Alusuisse Italia mot rådet och kommissionen* (REG 1982, s. 3463; svensk specialutgåva, volym 6, s. 523), punkt 8, och domen i det ovannämnda målet *Nederlandse Antillen mot rådet*, punkt 52.

60 — För att använda den formulering som i rättspraxis brukar användas för att beteckna en normativ rättsakt: Se exempelvis dom av den 17 juni 1980 i de förenade målen 789/79 och 790/79, *Calpak och Società Emiliana Lavorazione Frutta mot kommissionen* (REG 1980, s. 1949), punkt 9, beslut av den 20 maj 1987 i de förenade målen 233/86–235/86, *Champlor m.fl. mot kommissionen* (REG 1987, s. 2251), punkt 9, och förstainstansrättens beslut av den 5 juni 1996 i mål T-398/94, *Kahn Scheepvaart mot kommissionen* (REG 1996, s. II-477), punkt 39.

61 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *kommissionen mot Nederlandse Antillen*, punkt 6, och beslutet i det ovannämnda målet *Região autónoma dos Açores mot rådet*, punkt 113.

62 — Se domen i det ovannämnda målet *Codorniu mot rådet*, punkt 19.

det nödvändigt⁶³ att villkoret i domen i målet Plaumann är uppfyllt, enligt vilket en rättsakt med allmän giltighet kan beröra fysiska eller juridiska personer endast om den "angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till".⁶⁴ Det som är avgörande är således huruvida den omtvistade bestämmelsen angår Republiken Polen på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för Republiken Polen eller på grund av en faktisk situation som särskiljer Republiken Polen i förhållande till alla andra personer. Även på denna punkt innehåller rättspraxis om regioners, autonoma regioners samt utomeuropeiska länders och territoriers rätt att väcka talan om ogiltigförklaring värdefull information. Av denna rättspraxis framgår att ett territoriumsområde som väckt talan inte kan anses personligen berört endast med anledning av den ogynnsamma socioekonomiska inverkan som den omtvistade rättsakten kan ha för företag etablerade inom dess territorium. Domstolen har således fastställt att "[d]et allmänna intresse som ett ULT, såsom behörig enhet i ekonomiska och sociala frågor inom sitt territorium, kan ha av en utgång som är gynnsam för den ekonomiska utvecklingen i området är under alla omständigheter inte i sig tillräckligt för att det skall anses vara [...] personligen berört".⁶⁵ Inte ens den skyldighet

som rättsaktens upphovsman enligt reglerna för sin befogenhet har att beakta de negativa återverkningar som den åtgärd som han avser att anta kan få för ekonomin i det berörda området och för de berörda företagen räcker för att fastställa att området i fråga är personligt berört. Detta har domstolen slagit fast i fråga om Nederländska Antillerna, som ville att domstolen skulle ogiltigförklara skyddsåtgärder som hade antagits på grundval av en bestämmelse som krävde att upphovsmannen beaktade de socioekonomiska följder som skyddsåtgärderna kunde ha för berörda ULT.⁶⁶

44. Denna rättspraxis kan antagligen kritiseras.⁶⁷ Detta förefaller mig dock inte vara det bästa tillfället att diskutera och besluta om en omprövning. Att i förevarande mål ändra rättspraxis om villkoren för att vissa territoriumsområden skall anses personligen berörda skulle betyda att man mjukar upp bedömningen av kraven för upptagande till sakprövning enbart i syfte att kunna invända mot att förevarande talan tas upp till sakprövning, med motiveringen att sökanden hade rätt att väcka talan vid offentliggörandet av det omtvistade beslutet och har förverkat sin rätt genom att inte göra detta inom den föreskrivna tidsfristen. Det skulle

63 — I domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkterna 36 och 37, slog domstolen med bestämdhet fast att en person inte kan anses personligen berörd om inte det villkor som anges i domen av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 197; svensk specialutgåva, volym I, s. 181) är uppfyllt.

64 — Se domen i det ovannämnda målet Plaumann mot kommissionen, punkt. 223.

65 — Se domen i det ovannämnda målet Nederlandse Antillen mot rådet, punkt 64, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederlandse Antillen, punkt 69. Liknande uttalanden har gjorts i samband med talan som väckts av regioner: se bland annat förstainstansrättens beslut av den 16 juni 1998 i mål T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria mot rådet (REG 1998, s. II-2271), och av den 23 oktober 1998 i mål T-609/97, Regione Puglia mot kommissionen och Spanien (REG 1998, s. II-4051), samt i det ovannämnda målet Região autónoma dos Açores mot rådet, punkt 118.

66 — Se domen i det ovannämnda målet Nederlandse Antillen mot rådet (punkterna 66–72), och i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederlandse Antillen, punkterna 71–76.

67 — Se den kritik mot denna rättspraxis som uttalats av Wakefield, J., "The plight of the regions in a multi-layered Europe", *ELR*, 2005, s. 406.

vara som att vägra en sjuk person behandling under förevändning att man just har upptäckt ett sätt att förebygga sjukdomen.

mål är nödvändigt att avvika från EG-fördraget för att ta hänsyn till principen om rätten till ett effektivt domstolsskydd.

45. Den tredje invändningen, som också den främst framförts av rådet, är att den omständigheten att sökanden i förevarande mål inte fick den ställning som privilegierade sökande som tillkommer medlemsstaterna och således inte hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring förrän den 1 maj 2004, den dag då anslutningsfördraget trädde i kraft, inte på något sätt berövade sökanden rätten att väcka talan, även om fristen för att väcka talan började löpa räknat från dagen för offentliggörande av det omtvistade beslutet. Eftersom Republiken Polen blev medlemsstat den 1 maj 2004 och från och med den dagen hade ställning som privilegierad sökande, hade Republiken Polen fortfarande 55 dagar på sig att före fristens utgång den 24 juni 2004 väcka talan om ogiltigförklaring utan att ens behöva visa att den hade intresse av att få saken prövad. Denna tid borde ha varit alldeles tillräcklig för att utarbeta en ansökan, särskilt som Republiken Polen kände till innehållet i det omtvistade beslutet långt innan det offentliggjordes, emedan den hade deltagit i rådets och de förberedande organens arbete och för övrigt hade gjort invändningar under alla steg av den lagstiftningsprocess som resulterade i antagande av beslutet i fråga. Republiken Polen visste dessutom att den skulle få ställning som medlemsstat i tid. Det finns således all anledning att fråga sig om det i förevarande

46. Det kan under alla omständigheter invändas att tidsfristerna för att väcka talan har inrättats för att säkerställa tydlighet och rättssäkerhet och för att undvika all diskriminering och godtycklig behandling i rättsskipningen.⁶⁸ Domstolen har också upprepade gånger betonat att för att krav som ligger till grund för antagandet av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om tidsfrister skall vara uppfyllda skall dessa bestämmelser "tillämpas strikt"⁶⁹ och "noga iakttas".⁷⁰ Undantag från tidsfristerna kan endast medges "under särskilda omständigheter, som är oförutsebara eller utgör force majeure enligt artikel 45 andra stycket i domstolens stadga".⁷¹ När det gäller argumentet att fastställandet av den tidpunkt då fristen skall börja löpa till dagen för det omtvistade beslutets offentliggörande utgör

68 — Se, bland annat, domstolens dom av den 26 november 1985 i mål 42/85, Cockerill-Sambre (REG 1985, s. 3749), punkt 10, av den 15 januari 1987 i mål 152/85, *Misset* mot rådet (REG 1987, s. 223), punkt 11, domstolens beslut av den 5 februari 1992 i mål C-59/91, Frankrike mot kommissionen (REG 1992, s. I-525), punkt 8, domstolens dom av den 23 januari 1997 i mål C-246/95, Coen (REG 1997, s. I-403), punkt 21, domstolens beslut av den 19 februari 2004 i mål C-369/03 P, *Forum des migrants* mot kommissionen (REG 2004, s. I-1981), punkt 16, förstainstansrättens dom av den 18 september 1997 i de förenade målen T-121/96 och T-151/96, *Mutual Aid Administration Services* mot kommissionen (REG 1997, s. II-1355), punkt 38, och förstainstansrättens beslut av den 19 januari 2001 i mål T-126/00, *Confindustria* m.fl. mot kommissionen (REG 2001, s. II-85), punkt 21.

69 — Se domen i målet *Misset* mot rådet, punkt 11, samt besluten i de ovan nämnda målen Frankrike mot kommissionen, punkt 8, och *Confindustria* m.fl. mot kommissionen, punkt 21.

70 — Förstainstansrättens beslut av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet (REG 1998, s. II-2289), punkt 50.

71 — Se beslutet i det ovan nämnda målet *Forum des migrants* mot kommissionen, punkt 16, och även beslutet i det ovan nämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 8.

en kränkning av sökandens rätt till ett effektivt rättsmedel, kan det invändas att rätten till ett effektivt domstolsskydd "inte alls påverkas av en strikt tillämpning av reglerna om tidsfrister i förfarandet, som [...] är påkallad med hänsyn till kravet på rätts-säkerhet".⁷²

47. Det ligger en hel del i den sista invändningen. Det kan i förevarande fall faktiskt anses att beräkningen av fristen på det sätt som föreskrivs i EG-fördraget inte innebär att sökanden har vägrats att väcka talan vid gemenskapsdomstolarna så att rätten till ett effektivt rättsmedel har åsidosatts. Ett sådant avgörande skulle emellertid kränka den rättssäkerhet som bestämmelserna om beräkning av fristen för att väcka talan är avsedda att skydda och som rättfärdigar den vikt som domstolen vanligen lägger vid att följa dem. Hur kan man fastställa vilken tidsfrist som från och med det att sökanden fått rätt att väcka talan, det vill säga från och med den 1 maj 2004, är tillräcklig för att denne skall kunna utarbeta och inge sin ansökan? Om man anser att 55 dagar är tillräckligt, kan detsamma sägas om 40, 30, 10 eller 5 dagar? Ett beslut om att Republiken Polens talan inte kan tas upp till sakprövning, med motiveringen att den hade 55 dagar på sig för att effektivt utnyttja sin rätt att väcka talan, skulle skapa en rättslig osäkerhet av ett slag som skulle föranleda ständiga rättstvister. För att avvärja detta skulle man förvisso, vilket rådet har föreslagit, kunna slå fast att det under alla omständigheter räcker med en dag efter den 1 maj 2004, eftersom sökandena hade haft all tid från och med offentliggörandet av den omtvistade rättsakten att utarbeta sin talan så att den var färdigställd och kunde

inges till domstolens kansli vid lämplig tidpunkt. Men ett sådant avgörande innebär ingen lösning när det gäller rättsakter som antagits mer än två månader före ikraftträdandet av anslutningsfördraget. Som sökanden och de intervenerande staterna har påpekat skulle fastställande av den dag då fristen börjar löpa till dagen för offentliggörandet av de omtvistade rättsakterna ge institutionerna frihet att på grundval av anslutningsakten anta rättsakter mer än två månader före anslutningsfördragets ikraftträdande och således beröva de blivande medlemsstaterna varje möjlighet att väcka talan. Jag anser emellertid inte att det främjar en god rättskipning att avkunna en dom som visserligen skulle innebära en lösning i förevarande mål, men som skulle kunna föranleda rättstvister längre fram. Framför allt anser jag inte att det är godtagbart att kandidatstaternas grundläggande rätt till ett effektivt domstolsskydd skall vara beroende av gemenskapsinstitutionernas godtyckliga val av dagen för den omtvistade rättsaktens offentliggörande.

48. Jag anser därför att det är lämpligt att fastställa den tidpunkt då fristen för att väcka talan skall börja löpa till dagen för anslutningsfördragets ikraftträdande. Endast en sådan lösning kan säkerställa rättssäkerheten, vilket är syftet med bestämmelserna om fristerna för att väcka talan, och garantera alla blivande medlemsstater ett effektivt domstolsskydd för deras rättigheter gentemot gemenskapsrättsakter som antas mellan undertecknandet av anslutningsfördraget och dess ikraftträdande. Det bör erinras om att rätten till ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskaps-

⁷² — Domstolens beslut av den 17 maj 2002 i mål C-406/01, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2002, s. I-4561), punkt 20.

rätten kräver att man åsidosätter sådana processuella regler för att väcka talan som gör det orimligt svårt eller i praktiken omöjligt att skydda rättigheterna i fråga.⁷³

49. Man kan visserligen invända mot en sådan lösning genom att hävda att om blivande medlemsstater anser att deras rättigheter kränks av en rättsakt som institutionerna antar mellan undertecknandet och ikraftträdandet av anslutningsfördraget, har de alltid möjlighet att vägra att ratificera eller tillämpa den. Men bortsett från att ett sådant synsätt knappast är förenligt med internationell rätt och följaktligen kan vara oförenligt med deras skyldigheter enligt internationell rätt, förefaller en sådan motåtgärd så oproportionerlig att det är fullständigt otänkbart att den skulle kunna användas på ett effektivt sätt: man skjuter inte mygg med kanon.

50. Endast domstolsvägen förefaller således vara lämplig för att skydda kandidatstaternas rättigheter, emedan kandidatstaterna de facto tillerkänns rättigheter enligt gemenskapsrätten. Så snart anslutningsfördraget är undertecknat ändras deras ställning. De kan inte längre endast betraktas som juridiska personer, utan skall betraktas som blivande medlemsstater. Genom undertecknandet av anslutningsinstrumenten stadfästs ett avtal mellan medlemsstaterna och kandidatländerna som tillerkänner de sistnämnda en rad rättigheter och skyldigheter. Denna balans mellan rättigheter och skyldigheter,

det vill säga deras intressen som blivande medlemsstater, måste de kunna försvara mot rättsakter som antas under perioden mellan anslutningsfördragets undertecknande och dess ikraftträdande. För detta syfte har blivande medlemsstater en ställning som observatörer i rådet som ger dem rätt till information och samråd och således ger dem möjlighet att under förfarandet för antagande av rättsakterna i fråga vid behov göra sina intressen gällande.⁷⁴ Men som Republiken Polen med stöd av Republiken Litauen har gjort gällande garanteras de genom denna observatörsställning inte ett effektivt försvar av sina intressen, eftersom observatörsställningen inte ger dem rösträtt i rådet. För att blivande medlemsstater skall kunna försvara sina intressen måste de således tillerkännas rätt att väcka talan vid gemenskapsdomstolarna. När det gäller ett fall som det förevarande, där ett beslut uppenbart påverkar de blivande medlemsstaternas intressen, kan varje annan lösning endast leda till paradoxen att de blivande medlemsstaterna, som inte har rätt att rösta, inte heller har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, medan de gamla medlemsstaterna, som har rätt att rösta, även har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, oavsett huruvida de har intresse av det.

51. Nödvändigheten att garantera att solidaritet iakttas mellan medlemsstaterna innebär

74 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 1982 i de förenade målen 39/81, 43/81, 85/81 och 88/81, Halyvourgiki och Helleniki Halyvourgia mot kommissionen (REG 1982, s. 593), punkt 10, samt domarna av den 28 november 2006 i mål C-413/04, parlamentet mot rådet (REG 2006, s. I-11221), punkterna 66–68, och i mål C-414/04, parlamentet mot rådet (REG 2006, s. I-11279), punkterna 43–45.

73 — Se domen i det ovannämnda målet Unibet, punkt 43.

också att blivande medlemsstater måste ges möjlighet att begära domstolens prövning av rättsakter som antagits mellan undertecknandet och ikraftträdandet av anslutningsfördraget, genom att den tidpunkt då tidsfristen för väckande av talan skall börja löpa fastställs till den dag då det fördraget träder i kraft. Också i detta sammanhang är observatörsställningen otillräcklig för att garantera att solidaritetshänsyn mellan medlemsstaterna beaktas korrekt inom ramen för förfarandet för antagande av rättsakterna i fråga. Skyldigheten att iakttä solidaritet utgör emellertid en princip⁷⁵ som medlemsstaterna har godtagit genom att ansluta sig till gemenskapen.⁷⁶ Denna princip innebär, liksom domstolen har slagit fast i tidigare domar,⁷⁷ att det är förbjudet för en medlemsstat att, med utgångspunkt från nationella intressen, ensidigt rubba den balans mellan förmåner och skyldigheter som följer av dess medlemskap i gemenskapen, men den måste också innebära ett förbud mot att de gamla medlemsstaterna i rådet godtyckligt rubbar den balans mellan förmåner och skyldigheter som blivande medlemsstater tillerkänns genom anslutningsinstrumenten.

52. Slutligen talar också principen om tro och heder för att fristen skall börja löpa vid tidpunkten för anslutningsfördragets ikraftträdande. Denna princip inom internationell sedvanerätt har kodifierats genom artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtt av den 23 maj 1969, där bland annat anges att "[e]n

stat är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte, när

- a) den har undertecknat traktaten eller utväxlat de instrument som utgör traktaten med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, så länge den icke har uttryckt sin avsikt att ej bli part i traktaten".

Principen om tro och heder är bindande för gemenskapsinstitutionerna och har inom gemenskapsrätten gett upphov till principen om skydd för berättigade förväntningar.⁷⁸ Det bör därför vara möjligt för blivande medlemsstater att begära att domstolen skall pröva huruvida gemenskapsinstitutionerna, genom att anta rättsakter under perioden mellan undertecknandet och ikraftträdandet av anslutningsavtalen, har åsidosatt principen om tro och heder genom att rubba balansen mellan de rättigheter och skyldigheter som fastställs i avtalen i fråga och därigenom har fråntagit dessa avtal deras föremål och syfte.

75 — Se domarna i de ovannämnda målen parlamentet mot rådet (C-413/04), punkt 68, och parlamentet mot rådet (C 414/04), punkt 45.

76 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 februari 1973 i mål 39/72, kommissionen mot Italien (REG 1973, s. 101; svensk specialutgåva, volym 2, s. 77), punkt 24, och av den 7 februari 1979 i mål 128/78, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1979, s. 419), punkt 12.

77 — Idem.

78 — Se domen i det ovannämnda målet Opel Austria mot rådet, punkterna 90 och 91, förstainstansrättens dom av den 10 maj 2001 i de förenade målen 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 och T-147/99, Kaufring m.fl. mot kommissionen (REG 2001, s. II-1337), punkt 237, och av den 17 januari 2007 i mål T-231/04, Grekland mot kommissionen (REG 2007, s. II-63), punkterna 86 och 87.

53. Tidpunkten för när fristen för att väcka talan om ogiltigförklaring skall börja löpa för de nya medlemsstaterna kan naturligtvis inte fastställas till dagen för anslutningsfördragets ikraftträdande för alla de gemenskapsrättsakter som antagits sedan gemenskapen upprättades. Man kan inte annat än instämma med rådet i att ett så omfattande undantag från bestämmelserna i EG-fördraget, om när fristen skall börja löpa, på ett oacceptabelt sätt skulle skada den rättssäkerhet som man försöker garantera genom rättsakternas slutgiltiga karaktär och förverkandet av rätten att väcka talan efter tidsfristens utgång, vilket inte kan rättfärdigas av de hänsyn som talar för att avvika från den dag för offentliggörande som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG. Varken sökanden eller de intervenerande stater som instämt i sökandens argument har heller gjort detta gällande. Däremot bör ett sådant undantag ovedersägligen kunna tillämpas på rättsakter som, i likhet med den rättsakt mot vilken talan väckts i förevarande mål, har antagits i perioden mellan undertecknandet och ikraftträdandet av anslutningsfördraget och på grundval av det. Detta undantag bör enligt min mening också gälla mer allmänt för alla de gemenskapsrättsakter som antagits under perioden mellan dessa två tidpunkter, det vill säga inte endast de som antagits på grundval av anslutningsakten, utan också sådana som antagits i enlighet med fördragen, åtminstone i den mån sådana rättsakter påverkar den balans mellan rättigheter och skyldigheter som genom anslutningsfördraget tillerkänns de blivande medlemsstaterna, vilket jag kommer att utveckla närmare längre ner. Genom det avtal som de sistnämnda undertecknar med de gamla medlemsstaterna godtar de visserligen regelverket, som består av all gemenskapslagstiftning sedan upprättandet av gemenskapen. Och förvisso bör gemenskapsinstitutionerna kunna lagstifta även under perioden mellan undertecknandet och ikraftträdandet av anslutningsfördraget. Gemenskapsinstitutionerna får emellertid inte kunna rubba den balans mellan

rättigheter och skyldigheter som för de blivande medlemsstaterna följer av regelverket såsom det såg ut vid tidpunkten för undertecknandet av anslutningsinstrumenten, utan att de sistnämnda har möjlighet att försvara sina intressen genom att väcka talan vid gemenskapsdomstolarna. Att skydd för de blivande medlemsstaternas intressen bör garanteras även gentemot rättsakter som antas på grundval av fördragen under perioden mellan undertecknandet och ikraftträdandet av anslutningsfördraget, visas redan av den observatörsställning som de tillerkänts, emedan den rätt till information och samråd som följer med denna ställning framför allt är avsedd att tillämpas inom ramen för förfarandet för antagande av rättsakterna i fråga.⁷⁹

54. Jag anser att domstolen kan gå till väga på två sätt för att besluta att de blivande medlemsstaternas frist för att väcka talan gentemot gemenskapsrättsakter som antagits mellan undertecknandet och ikraftträdandet av anslutningsfördraget inte skall börja löpa förrän fördraget i fråga träder i kraft.

55. Den första möjligheten består i att handla rättsstridigt och gå utöver ramen för artikel 230 EG. Denna möjlighet har redan använts i domen av den 22 maj 1990 i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet. Till en början vägrade domstolen att tillerkänna parlamentet rätt att väcka talan om

⁷⁹ — Se domarna i de ovannämnda målen parlamentet mot rådet (C-413/04), punkterna 66–68, och parlamentet mot rådet (mål C-414/04), punkterna 43–45.

ogiltigförklaring, såväl enligt artikel 173 första stycket i EG-fördraget som enligt andra stycket i samma artikel,⁸⁰ eftersom "lydelse [n] av de tillämpliga bestämmelserna"⁸¹ inte medgav detta, emedan parlamentet inte var en juridisk person och inte nämndes i förteckningen över privilegierade sökande. Två år senare ansåg domstolen att denna "processuell[a] brist" behövde åtgärdas och stödde sig därvid på "det grundläggande intresset av att ... respektera den institutionella jämvikt som slagits fast i Europeiska gemenskapernas grundläggande fördrag", varav parlamentets befogenheter är en av komponenterna, för att ge denna institution rätt att väcka talan om ogiltigförklaring "under förutsättning att talan uteslutande syftar till att skydda parlamentets befogenheter och endast grundas på att dessa har kränkts".⁸² Med andra ord tog domstolen hänsyn till nödvändigheten av ett domstolskydd för parlamentets befogenheter, vilka utgör en komponent i den institutionella jämvikten.⁸³ Som en härledning av ovan nämnda rättspraxis skulle domstolen — med utgångspunkt i konstaterandet att kandidatstaterna bör kunna försvara sina rättigheter i egenskap av blivande medlemsstater som

följer av den balans mellan förmåner och skyldigheter som man enats om vid undertecknandet av anslutningsinstrumenten — kunna tillerkänna dem rätten att väcka talan om ogiltigförklaring, på grundval av rätten till ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som följer av gemenskapsrätten.

56. Kandidatländerna bör i det fallet inte ha obegränsad rätt att väcka talan. Utan att rätten att väcka talan för den skull berövas sin grundval bör den kunna utövas endast i den mån det är nödvändigt för att skydda deras rättigheter. På liknande sätt bör deras talan naturligtvis kunna tas upp till sakprövning endast om den riktas mot rättsakter som på ett ogynnsamt sätt påverkar den balans mellan förmåner och skyldigheter som man enats om vid undertecknandet av anslutningsinstrumenten. Eventuellt bör möjligheten att ta upp talan till sakprövning också begränsas när det gäller de olika grunder för ogiltigförklaring som kan åberopas. Endast grunder som gäller lagenlighet och som på något sätt visar att deras rättigheter, som blivande medlemsstater, har kränkts bör kunna anföras till stöd för talan. De blivande medlemsstaterna bör till exempel inte kunna begära domstolens prövning av en rättsakt med motiveringen att den antagits genom åsidosättande av parlamentets befogenheter. Förvisso kommer det inte alltid att vara enkelt att skilja mellan vilka grunder för ogiltigförklaring som skall föranleda sakprövning och vilka som inte skall det. Men jag anser inte att denna svårighet är större än den som domstolen övervann när det gällde, att inom ramen för rättspraxis av den 22 maj 1990, i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, fastställa vilka av de grunder avseende lagenlighet som parlamentet åberopade som hänförde sig till åsidosät-

80 — Se dom av den 27 september 1988 i mål 302/87, parlamentet mot rådet (REG 1988, s. 5615; svensk specialutgåva, volym 9, s. 739).

81 — Ibidem, punkt 28.

82 — Se domen av den 22 maj 1990 i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet.

83 — Detta framgår särskilt av punkterna 22, 24 och 25 i domen av den 22 maj 1990 i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, som har följande lydelse: "22. För att upprätthålla denna institutionella jämvikt krävs det att varje institution vid utövandet av sina befogenheter respekterar de övrigas befogenheter. Det krävs även att varje eventuellt åsidosättande av denna regel kan beivras.

... 24. När domstolen fullgör denna uppgift kan den visserligen inte hänföra parlamentet till de institutioner som kan väcka talan enligt artikel 173 i EEG-fördraget eller artikel 146 i Euratomfördraget utan att behöva styrka ett berättigat intresse att få saken prövad.

25. Det åligger emellertid domstolen att säkerställa att fördragets bestämmelser om institutionell jämvikt tillämpas fullt ut och att se till att parlamentet, liksom de andra institutionerna, inte kan få sina befogenheter kränkta utan att kunna utnyttja någon av de i fördragen föreskrivna talemöjligheterna som kan användas på ett säkert och effektivt sätt."

tande av parlamentets befogenheter, vilka var de enda grunder som kunde föranleda sakprövning.⁸⁴

57. Det kan invändas att det förhållandet att de blivande medlemsstaterna tillerkänns en begränsad rätt att väcka talan på grundval av rätten till ett effektivt domstolsskydd av de rättigheter som följer av gemenskapsrätten inte a priori motiverar att undantag görs från när tidsfristen skall börja löpa enligt EGFördraget. De blivande medlemsstaterna hade rätt att väcka talan från och med dagen för offentliggörandet av den omtvistade rättsakten och hade således två månader på sig att väcka talan räknat från den tidpunkten, utan att rättssäkerheten skulle påverkas i onödan. Republiken Polen skulle i förevarande mål således ha förverkat sin rätt, även om rätten att väcka talan baserades på denna grund. Men i realiteten är det endast under förutsättning och från och med det att rättsakterna i fråga blir tillämpliga gentemot de blivande medlemsstaterna, det vill säga under förutsättning och från och med det att fördraget i fråga träder i kraft, som deras rättigheter kan kränkas av rättsakter som antagits efter undertecknandet av anslutningsfördraget och som de följaktligen kan få rätt att väcka talan gentemot dem.

58. Det är tydligt att den bestämmelse som Republiken Polen har invänt mot kränker dess rättigheter, eftersom den åtminstone under en övergångsperiod innebär en minskning av det direktstöd som utbetalas till de polska jordbrukarna. Alla de grunder som Republiken Polen anfört till stöd för sin talan, oavsett om det gäller rådets bristande befogenhet eller åsidosättande av principen om icke-diskriminering eller principen om tro och heder, syftar i huvudsak till att visa att det är rättsstridigt i sig att utvidga systemet med delvis betalning till att omfatta nya direktstöd som skall utbetalas till jordbrukarna i de nya medlemsstaterna. Jag anser därför att talan kan tas upp till sakprövning såvitt avser samtliga de grunder som anförts till stöd för den.

59. Den andra möjligheten som domstolen har är att handla rättsenligt och utveckla en konstruktiv tolkning av artikel 230 EG, som lägger större vikt vid denna bestämmelses anda än vid dess ordalydelse. Domstolen skulle därvid kunna utgå ifrån syftet med artikel 230 EG, som i överensstämmelse med rätten till ett effektivt domstolsskydd är att tillhandahålla en rätt att väcka talan för samtliga enskilda som berörs, det vill säga institutioner och medlemsstater som antas ha ett intresse av att väcka talan samt juridiska personer till vilka den omtvistade rättsakten riktar sig eller som direkt och personligen berörs av den. Visserligen måste talan därvid väckas inom en tidsfrist på två månader räknat från delgivningen eller offentliggörandet av rättsakten i fråga. Dock utgår artikel 230 EG ifrån antagandet att den enskilde berörs av den omtvistade rättsakten vid tidpunkten när den händelse inträffar som utlöser fristen, eller också berörs han inte och i det fallet har han inte rätt att väcka talan om ogiltigförklaring. Med andra ord

84 — Som exempel på denna rättspraxis, se dom av den 16 juli 1992 i mål C-65/90, parlamentet mot rådet (REG 1992, s. I-4593; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-43), av den 30 juni 1993 i de förenade målen C-181/91 och C-248/91, parlamentet mot rådet och kommissionen (REG 1993, s. I-3685; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-255), punkt 32, av den 1 juni 1994 i mål C-388/92, parlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-2067), av den 13 juli 1995 i mål C-156/93, parlamentet mot kommissionen (REG 1995, s. I-2019), av den 7 mars 1996 i mål C-360/93, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-1195), av den 18 juni 1996 i mål C-303/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-2943), punkterna 17–20, och av den 10 juni 1997 i mål C-392/95, parlamentet mot rådet (REG 1997, s. I-3213).

fastställs i artikel 230 femte stycket EG den dag då fristen för att väcka talan skall börja löpa till den tidpunkt då den omtvistade rättsakten delgavs eller offentliggjordes, eftersom sökandens ställning gentemot rättsakten i fråga, och således hans rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, anses kunna fastställas på ett säkert och slutgiltigt sätt vid den tidpunkten. Nu är situationen däremot den att en blivande medlemsstat kan påverkas av en gemenskapsrättsakt som antagits efter undertecknandet av anslutningsinstrumenten endast under förutsättning och från och med det att anslutningsfördraget har trätt i kraft, varigenom rättsakten i fråga blir tillämplig på staten i fråga. Det är först vid den tidpunkten som det kan fastställas om staten i fråga berörs av den ifrågasatta rättsakten. Den blivande medlemsstaten bör således inom en tidsfrist på två månader räknat från anslutningsfördragets ikraftträdande kunna begära ogiltigförklaring av gemenskapsrättsakter som antagits under perioden mellan anslutningsfördragets undertecknande och dess ikraftträdande. Och eftersom staten i fråga vid den tidpunkten får ställning som medlemsstat och således som privilegierad sökande, bör den kunna invända mot sådana rättsakter utan att behöva visa att den har intresse av att väcka talan och stödja sin ansökan på vilken grund för ogiltigförklaring som helst.

60. Det kan tyckas att de blivande medlemsstaterna därvid skulle tillerkännas alltför omfattande möjligheter att väcka talan om ogiltigförklaring. Jag instämmer i den åsikten. Jag lutar därför mer åt den förstnämnda möjligheten.

III — Prövning i sak

61. Sökanden har hävdat att rådet genom den omtvistade bestämmelsen på ett otillbörligt sätt har utvidgat infasningsmekanismens räckvidd så att det inte längre rör sig enbart om en anpassning av anslutningsvillkoren utan i stället om en faktisk ändring av dem. Det omtvistade beslutet är därför rättsstridigt på följande tre punkter: överskridande av den befogenhet som anges i artikel 23 i anslutningsakten, som är den artikel som utgör grundvalen för bestämmelsen i fråga; åsidosättande av principen om likabehandling genom inrättande av en diskriminerande åtgärd som inte föreskrivs i anslutningsakten; åsidosättande av principen om tro och heder, eftersom man unilateralt har avvikit från den kompromiss som nåddes vid anslutningsförhandlingarna.

62. Den centrala frågan, som avgör huruvida talan skall bifallas och hur de tre grunderna till stöd för talan om ogiltigförklaring skall bedömas, är huruvida den omtvistade bestämmelsen som utvidgar systemet med delvis betalning till att omfatta de nya direktstöden endast utgör en anpassning av bestämmelserna i rättsakten i fråga som är förenlig med den befogenhet som rådet har enligt artikel 23 i anslutningsakten eller om den innebär en ändring av de anslutningsvillkor som anges i anslutningsakten.

63. För att svara på detta måste det fastställas huruvida det redan i anslutningsakten föreskrevs att infasningsmekanismen var tillämplig på samtliga direktstöd. Med andra ord, är artikel 1a i förordning nr 1259/1999 som infogades i denna förordning genom

kapitel 6.A punkt 27 i bilaga II till anslutningsakten, och genom vilken mekanismen för stegvis införande av direktstöd ”som beviljas enligt de stödsystem som avses i artikel 1” inrättades, tillämplig på samtliga direktstöd såsom de definieras i artikel 1 i den förordningen? I så fall är syftet med den ändrade lydelse som följer av den omtvistade bestämmelsen, enligt vilken infasningsmekanismen skall tillämpas på ”direktstöd”, endast att beakta det direktstöd för nötter och energigrödor samt ytterligare stöd inom mjölksektorn som inrättats genom förordning nr 1782/2003, och bestämmelsen rymms således inom begreppet ”anpassningar som ändringar i gemenskapslagstiftningen kan motivera” i den mening som avses i artikel 23 i anslutningsakten. Om däremot det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för det system med delvis betalning som införts genom artikel 1a i förordning nr 1259/1999 är begränsat till den uttömmande förteckning över stödinstrument som anges i bilagan till den förordningen och som det hänvisas till i artikel 1 i samma förordning, innebär den ändrade lydelse som följer av den omtvistade bestämmelsen en faktisk utvidgning av systemet med delvis betalning, som ursprungligen inte föreskrivits i anslutningsakten, och innebär således en faktisk ändring av anslutningsvillkoren.

64. Det är obestridligt att begreppet ”anpassningar som ändringar i gemenskapslagstiftningen kan motivera” i artikel 23 i anslutningsakten endast täcker åtgärder som varken påverkar tillämpningsområdet för den bestämmelse i anslutningsakten som de syftar till att anpassa eller avsevärt ändrar dess innehåll. Detta framgår av gemenskapens rättspraxis. Domstolen har uttalat att de bestämmelser om anpassning som föreskrivs i anslutningsakter i princip endast tillåter anpassningar som syftar till att göra tidigare gemenskapsrättsakter tillämpliga i de nya

medlemsstaterna, med undantag för alla andra ändringar.⁸⁵ Således bedömde generaladvokaten Geelhoed på grundval av denna rättspraxis att begreppet ”anpassningar” inte kan tolkas ”så att det omfattar materiella ändringar av gemenskapsakter eller rättsakter som medger undantag från dessa”.⁸⁶ Förvisso rörde det sig i dessa mål om bestämmelser om anpassning av gemenskapsrättsakter som inte hade anpassats genom själva anslutningsakten.⁸⁷ Men denna mycket begränsade tolkning av begreppet ”anpassning” var allmänt menad, oavsett på grundval av vilken bestämmelse i anslutningsakten anpassningen görs, och det finns således desto större anledning att tillämpa den när det som i förevarande fall rör sig om att anpassa bestämmelser i själva anslutningsakten för att beakta en ändring av de gemenskapsregler som bestämmelserna i fråga gäller.

65. Om de bestämmelser i anslutningsakten som åtgärderna i fråga syftar till att anpassa innebär en avvikelse från de normalt tillämpliga gemenskapsreglerna, kan åtgärderna dessutom än mindre utvidga deras tillämpningsområde, särskilt som avvikelser i anslutningsakter måste vara begränsade till

85 — Se dom av den 2 oktober 1997 i mål C-259/95, parlamentet mot rådet (REG 1997, s. I-5303), punkterna 14 och 19, samt domarna i de ovannämnda målen parlamentet mot rådet (C-413/04), punkterna 31–38, och parlamentet mot rådet (C-414/04), punkterna 29–36.

86 — Se förslaget till avgörande av den 1 juni 2006 i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet (C-414/04), punkt 46.

87 — Det rörde sig i domarna i de ovannämnda målen parlamentet mot rådet (C-413/04) och parlamentet mot rådet (C-414/04) om artikel 57 i anslutningsakten, och i domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet (C-259/95) om en liknande bestämmelse i artikel 169 i Akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EGT C 241, 1994, s. 21 och EGT L 1, 1995, s. 1).

det strikt nödvändiga och tolkas strikt.⁸⁸ I förevarande fall utgör artikel 1a i förordning nr 1259/1999, som infogats genom kapitel 6. A punkt 27 i bilaga II till anslutningsakten och som den omtvistade bestämmelsen är avsedd att ersätta, ett tillfälligt undantag från principen om fullständig betalning av direktstöd. Den omtvistade bestämmelsen kan därför endast utgöra en upprepning av det system med delvis betalning som inrättats genom ovannämnda artikel 1a inom ramen för de bestämmelser om direktstöd som ursprungligen föreskrevs genom förordning nr 1259/1999, i syfte att tillämpa systemet inom ramen för de bestämmelser som föreskrivs genom förordning nr 1782/2003, som har ersatt den ovannämnda förordningen, utan att öka dess räckvidd.⁸⁹ Domstolen har också i tillämpliga delar underkänt de anpassningsåtgärder som antagits på grundval av artikel 57 i anslutningsakten och som syftade till att bevilja Republiken Estland och Republiken Slovenien en övergångsperiod innan de öppnade sina elmarknader i enlighet med vad som föreskrevs i ett gemenskapsdirektiv respektive en gemenskapsförordning, med motiveringen att "sådana tillfälliga avvikelser från tillämpningen av en gemenskapsakt som endast avser och syftar till att under en tidsbegränsad period senarelägga den effektiva tillämpningen av den berörda gemenskapsrättsakten i en ny medlemsstat inte kan anses utgöra en 'anpassning' i den mening som avses i artikel 57 i nämnda akt".⁹⁰

66. Parterna i tvisten är för övrigt väl medvetna om att utgången av förevarande mål är beroende av räckvidden för den mekanism för stegvis införande av direktstöd som inrättats genom anslutningsakten, eftersom de har motsatta åsikter på den punkten.

67. Enligt Republiken Polen var artikel 1a i förordning nr 1259/1999 materiellt begränsad till de stödinstrument som på ett uttömmande sätt förtecknas i bilagan till den förordningen. Som stöd för denna tolkning har Republiken Polen påpekat att anslutningsakten "grundas på principen att bestämmelserna i gemenskapsrätten omedelbart och i sin helhet är bindande för de nya medlemsstaterna".⁹¹ Härav följer följande tolkningsregler:⁹² de avvikelser som föreskrivs i en anslutningsakt skall fastställas uttryckligen, de skall tolkas restriktivt och de skall, i syfte att underlätta de nya medlemsstaternas anpassning till gemenskapsbestämmelserna, tolkas så att de underlättar uppnåendet av grundfördragets syften och tillämpningen av grundfördragets bestämmelser i sin helhet.

88 — Se dom av den 29 mars 1979 i mål 231/78, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1979, s. 1447; svensk specialutgåva, volym 4, s. 429), av den 25 februari 1988 i de förenade målen 194/85 och 241/85, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 1037), av den 14 december 1989 i mål C-3/87, Agegate (REG 1989, s. 4459), punkt 39, och av den 3 december 1998 i mål C-233/97, KappAhl (REG 1998, s. I-8069), punkt 18.

89 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet (C-413/04), punkterna 39–52 i tillämpliga delar.

90 — Se domarna de ovannämnda målen parlamentet mot rådet (C 413/04), punkt 38, och parlamentet mot rådet (C-414/04), punkt 36.

68. Även om dessa premisser från rättspraxis som lagts fram av sökanden är

91 — Se dom av den 9 december 1982 i mål 258/81, Metallurgiki Halyps mot kommissionen (REG 1982, s. 4261), punkt 8, och i domen i det ovannämnda målet KappAhl, punkt 15.

92 — Som generaladvokaten Cosmas erinrade om i sitt förslag till avgörande av den 9 juli 1998 i domen i det ovannämnda målet KappAhl, punkt 37 och där angiven rättspraxis.

korrekta, stöder de dock inte den tolkning av artikel 1a i förordning nr 1259/1999 som sökanden gjort gällande. Av en bokstavlig, systematisk och teleologisk tolkning framgår tvärtom att det system med delvis betalning av direktstöd som genom anslutningsakten införts i artikel 1a i förordning nr 1259/1999 är tillämpligt på samtliga direktstöd, såsom rådet och kommissionen har hävdat, och inte endast på det begränsade antal direktstöd som förtecknas i bilagan till förordningen.

förordningen angavs visserligen att "[d]essa stödsystem förtecknas i bilagan". Men, som kommissionen med rätta har hävdat, upphovsmännen till anslutningsfördraget skulle, om de hade haft för avsikt att begränsa den grupp produkter som omfattas av infasningsmekanismen, helt enkelt ha nöjt sig med att hänvisa till de stödsystem som anges i bilagan till förordning nr 1259/1999. Dessutom hade bilagan endast en tillkännagivande funktion, vilket en systematisk tolkning bekräftar.

69. Det framgick av själva ordalydelsen i artikel 1a i förordning nr 1259/1999 att mekanismen för stegvis införande av direktstöd var allmänt tillämplig på "direkta utbetalningar som beviljas enligt de stödsystem som avses i artikel 1". Artikel 1 i förordningen innehöll en allmän definition av vad som avses med direktstöd, nämligen "betalningar som görs direkt till jordbrukare enligt de stödsystem inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken som helt eller delvis finansieras av garantisektionen vid EUGFJ". Samtliga jordbruksstöd som uppfyller denna definition, befintliga såväl som de som inrättas i framtiden, skulle således betraktas som ett direktstöd vid tillämpningen av förordning nr 1259/1999.⁹³ I artikel 1 andra stycket i den

70. Denna bokstavstolkning stöds av den avsikt som upphovsmännen till anslutningsfördraget hade. Det framgår av förarbetena inför anslutningskonferensen att institutionernas och de gamla medlemsstaternas avsikt var att införa infasningsmekanismen i de nya medlemsstaterna för samtliga direktstöd. I sitt diskussionsunderlag av den 30 januari 2002⁹⁴ föreslog kommissionen att direktstödet skulle införas stegvis, utan att göra några preciseringar beträffande denna allmänna term som kunde begränsa dess räckvidd. I Europeiska unionens gemensamma ståndpunkt av den 31 oktober 2002, där de femton medlemsstaternas förhandlingsposition gentemot Polen fastställdes,

93 — Att förordning nr 1259/1999 var avsedd att tillämpas på samtliga direktstöd framgår också av ingressen (se punkt 1 i motiveringen: "Vissa villkor bör fastställas för direkta utbetalningar enligt de olika systemen för inkomststöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken").

94 — Punkt 4.3.

uttrycktes en vilja att stegvis införa direktstöd i staten i fråga under en övergångsperiod, utan att denna allmänna formulering preciserades på något sätt som begränsade räckvidden.⁹⁵ Sökanden har påpekat att det var synnerligen svårt för Republiken Polen att godta systemet med delvis betalning, och att den gjorde det endast eftersom det rörde sig om ett undantagssystem, som var begränsat materiellt och tidsmässigt. Men särskilt mot bakgrund av den fasta stånpunkt som Polen hela tiden uttryckte är det synnerligen relevant att det i slutsatserna från Europeiska rådet i Köpenhamn den 12–13 december 2002, som handlade om resultaten av anslutningsförhandlingarna, anges att frågan om stegvis införande av direktstöd i de nya medlemsstaterna har lösts på det sätt som angavs i den gemensamma stånpunkten av den 31 oktober 2002. Det står alltså klart att Republiken Polen inte vidhöll sin stånpunkt i denna fråga och att denna stånpunkt inte ens föranledde en kompromiss som skulle ha inneburit en begränsning av infasningsmekanismens räckvidd.

71. Av en systematisk tolkning av bestämmelsen i fråga framgår också att mekanismen för stegvis införande infördes för samtliga direktstöd som uppfyllde den allmänna definitionen i artikel 1 i förordning nr 1259/1999, eftersom förteckningen över direktstöd i bilagan endast har en tillkännagivande funktion.

Det skall för det första påpekas att i enlighet med artikel 1 i förordning nr 1259/1999 är endast direktstöd "som föreskrivs enligt förordning (EG) nr 1257/1999" uttryckligen uteslutna från tillämpningsområdet för förordningen i fråga. Det måste därvid konstateras att om avsikten hade varit att förordning nr 1259/1999 endast skulle tillämpas på de instrument för direktstöd som förtecknas i bilagan till den förordningen, hade det knappast varit logiskt att från dess tillämpningsområde utesluta instrument som inte angavs i bilagan. Om man utvidgar den normativa kontexten kan den genomförandebefogenhet som kommissionen tilldelas i artikel 11.4 andra strecksatsen i förordning nr 1259/1999, när det gäller att, med iakttagande av förfarandet i förvaltningskommittén, anta "de ändringar i bilagan som kan bli nödvändiga med hänsyn till de kriterier som fastställs i artikel 1", inte ge den behörighet att ändra denna förordnings tillämpningsområde, emedan detta är en "central" uppgift som omfattas av rådets lagstiftande befogenheter.⁹⁶ Det råder således ingen tvekan om att tillämpningsområdet för förordning nr 1259/1999 avgränsas genom den allmänna definitionen av direktstöd i artikel 1 i den förordningen eller, för att använda samma ord som i bestämmelsen i fråga, genom de "kriterier" som fastställs i artikel 1, eftersom kommissionen endast har befogenhet att ändra bilagan till den förordningen för att i den infoga de direktstöd som inrättas eller ändras av gemenskapslagstiftaren och som motsvarar denna definition. Kommissionen var till och med förpliktad att göra detta, och ändrade de facto bilagan i

95 — Punkt 10a.

96 — Se, när det gäller begreppet "central" uppgift som endast kan fullgöras av gemenskapslagstiftaren, dom av den 17 december 1970 i mål 25/70, Köster (REG 1970, s. 1161; svensk specialutgåva, volym 1, s. 515), punkt 6, och av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-143), punkt 37.

fråga i januari 2004, före anslutningen, för att infoga inte endast de direktstöd som inrättats efter antagandet av den sistnämnda förordningen, utan också andra stöd som, trots att de motsvarar definitionen i artikel 1 i förordning nr 1259/1999, hade förbisetts när bilagan utformades.⁹⁷

72. Slutligen kan man vid en teleologisk tolkning av artikel 1a i förordning nr 1259/1999, konstatera att det mål som motiverade systemet med stegvis införande av direktstöd talar för att systemet skall anses ha en allmän räckvidd. Önskan att inte bromsa den nödvändiga omstruktureringen av jordbrukssektorn i de nya medlemsstaterna och att inte skapa stora inkomstskillnader eller en social snedvridning, genom att bevilja stöd som var oproportionerligt jämfört med inkomstnivån för jordbrukarna och befolkningen i allmänhet, gällde hela jordbrukssektorn och således samtliga befintliga och framtida direktstöd. Om mekanismen för stegvis införande endast vore tillämplig på vissa jordbruksprodukter, nämligen de för vilka direktstöd redan inrättats, skulle det dessutom finnas en risk för att de polska jordbrukarna slutade producera dem för att gå över till sådana produkter för vilka de kunde få 100 procent av direktstödet.

73. Man enades således under anslutningsförhandlingarna om principen att infasnings-

mekanismen skall tillämpas på samtliga direktstöd, vilket uttryckligen angavs i anslutningsakten, genom vilken artikel 1a infogades i förordning nr 1259/1999. Av detta följer att talan om ogiltigförklaring inte kan vinna bifall på de grunder som sökanden anfört gentemot den omtvistade bestämmelsen.

74. När det gäller den grund som avser bristande befogenhet föreskrevs allmän tillämpning av systemet med delvis betalning redan i anslutningsakten, genom vilken artikel 1a infogades i förordning nr 1259/1999. Det faktum att det i förordning nr 1782/2003 genom den omtvistade bestämmelsen föreskrivs att systemet skall tillämpas på samtliga "direktstöd", bland annat nya direktstöd som inrättas genom den förordningen, utgör inte en ändring utan endast en anpassning av anslutningsakten som inte ifrågasätter "förhandlingsresultatens grundläggande karaktär och principer".⁹⁸ Denna anpassning blev nödvändig i och med de ändringar av bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitikerna som infogades genom förordning nr 1782/2003 när denna ersatte förordning nr 1259/1999. Därvid blev bestämmelserna i bilaga II till anslutningsakten om ändring av förordning nr 1259/1999 obsoleta. Det

⁹⁷ — Se kommissionens förordning (EG) nr 41/2004 av den 9 januari 2004 om ändring och rättelse av bilagan till förordning nr 1259/1999 (EUT L 6, s. 19).

⁹⁸ — Såsom det sägs i ingressen till det ovannämnda omtvistade beslutet, skäl 3.

omtvistade beslutet faller därför inom området för de befogenheter som rådet har enligt artikel 23 i anslutningsakten.

handling, emedan den förbjuder olika behandling av liknande situationer eller lika behandling av olika situationer som inte är objektivt motiverad.¹⁰⁰ Det har emellertid inte bestritts att situationen inom jordbruket i de nya medlemsstaterna ser helt annorlunda ut och därför motiverar en progressiv tillämpning av gemenskapsstöden, särskilt direktstöden, i syfte att inte störa den nödvändiga omstrukturering som pågår inom jordbrukssektorn i dessa stater.

75. När det gäller grunden att principen om icke-diskriminering har åsidosatts har sökanden i huvudsak hävdad att den avvikelse från principen om likabehandling som infasningsmekanismen innebär godtyckligt har utvidgats utöver de gränser som anges i anslutningsakten. Som jag redan har visat har den omtvistade bestämmelsen emellertid inte gett ifrågasvarande mekanism en mer omfattande räckvidd. I den mån principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet enligt artikel 12 i EG-fördraget eller principen om icke-diskriminering mellan producenter i gemenskapen enligt artikel 34.2 EG har åsidosatts, följer detta av själva anslutningsakten, det vill säga av en bestämmelse som anses som primärrätt och därför inte kan vara föremål för talan.⁹⁹ Det är för övrigt tveksamt om principen om likabehandling verkligen har åsidosatts genom anslutningsakten. Enligt fast rättspraxis garanterar den grundläggande principen om likabehandling endast relativ likabe-

76. När det slutligen gäller påståendet om att principen om tro och heder har åsidosatts stämmer det att denna folkrättsliga princip har rättslig status i gemenskapens rättsordning¹⁰¹ och att den, som det anges i artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtt av den 23 maj 1969, genom vilken denna princip har kodifierats, förbjuder att en medlemsstat antar rättsakter som skulle omintetgöra ändamålet och syftena med en traktat som den har undertecknat. I den mån som principen om tillämpning av infasningsmekanismen på direktstöd är inskriven i anslutningsakten utvidgas dess räckvidd emellertid inte av den omtvistade bestämmelsen och denna kan således, tvärtemot vad sökanden har hävdad, inte anses utgöra en avvikelse från den kompromiss som nåddes vid anslutningsförhandlingarna.

99 — Se dom av den 28 april 1988 i de förenade målen 31/86 och 35/86, LAISA och COC España mot rådet (REG 1988, s. 2285), punkterna 6–18. Dörren till en viss domstolskontroll av bestämmelserna i primärrätten har ännu inte helt stängts (Bieber, R., "Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne", *RMC*, 1993, s. 343; Da Cruz Vilça, J. L., och Piçarra, N., "Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?", *CDE*,

100 — Se dom av den 17 juli 1963 i mål 13/63, Italien mot kommissionen (REG 1963, s. 337, 360; svensk specialutgåva, volym 1, s. 189). Se även, exempelvis, dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 25.

101 — Se domarna i målen Opel Austria mot rådet, punkterna 90 och 91, Kaurfring m.fl. mot kommissionen, punkt 237, och Grekland mot kommissionen, punkterna 86 och 87.

IV — Förslag till avgörande

77. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att domstolen skall förklara att talan kan tas upp till sakprövning samt att talan skall ogillas.