Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
vom 21. Dezember 2011 [1]

Rechtssache C-336/09 P

Republik Polen
gegen

Europäische Kommission

„Rechtsmittel — Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisation — Im Hinblick auf den Beitritt neuer Mitgliedstaaten erlassene Übergangsmaßnahmen — Verordnung (EG) Nr. 60/2004 mit Übergangsmaßnahmen für den Zuckersektor — Nichtigkeitsklage — Frist — Beginn — Verspätung — Recht neuer Mitgliedstaaten zur Erhebung einer Klage gegen Rechtsakte, die zwischen dem Zeitpunkt der Unterzeichnung und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags erlassen worden sind — Rechtsunion — Werte der Union — Rechtsstaatlichkeit — Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen“

1. Vier Jahre nach dem Urteil vom 23. Oktober 2007 in der Rechtssache Polen/Rat [2] betreffend eine Nichtigkeitsklage der Republik Polen gegen einen Beschluss des Rates der Europäischen Union, die der Gerichtshof in der Sache abgewiesen hat, ohne die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit wegen Verspätung zu prüfen [3], hat der Gerichtshof über ein Rechtsmittel gegen einen Beschluss zu entscheiden, mit dem das Gericht eine in einem sehr ähnlichen Zusammenhang erhobene Nichtigkeitsklage der Republik Polen, dieses Mal gegen eine Verordnung der Europäischen Kommission [4], wegen Verspätung für unzulässig erklärt hat, also ohne die Begründetheit der Rechtssache zu prüfen. Die Republik Polen ersucht den Gerichtshof damit im Rahmen eines Rechtsmittels um Prüfung der Argumente, die sie zum Nachweis, dass ihre Klage nicht wegen Verspätung für unzulässig habe erklärt werden können, vor dem Gericht vorgebracht hat und die Gegenstand einer ausführlichen Prüfung durch Generalanwalt Poiares Maduro in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache, in der das erwähnte Urteil Polen/Rat ergangen ist, gewesen waren. Dessen Würdigung, der ich mich weitgehend anschließe, gibt mir die Möglichkeit, meine Überlegungen auf zusätzliche Perspektiven zu konzentrieren.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — C-273/04, Slg. 2007, I-8925.

3 — Randnr. 33.

4 — Der Gerichtshof ist gleichzeitig in einer ähnlichen Rechtssache (Polen/Kommission, C-335/09 P), die beim Gerichtshof anhängig ist, mit einem weiteren Rechtsmittel gegen ein Urteil des Gerichts befasst worden, mit dem eine Klage der Republik Polen gegen eine andere Verordnung der Kommission ebenfalls und aus den gleichen Gründen wegen Verspätung als teilweise unzulässig abgewiesen worden war.

I – Vorgeschichte des Rechtsstreits, Verfahren vor dem Gericht und angefochtener Beschluss

2. Mit Beschluss vom 10. Juni 2009, Polen/Kommission (T-258/04)[5], hat das Gericht erster Instanz der Europäischen Union die Klage der Republik Polen auf Nichtigerklärung von Art. 5, Art. 6 Abs. 1 bis 3, Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 60/2004 der Kommission vom 14. Januar 2004 mit Übergangsmaßnahmen für den Zuckersektor infolge des Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei[6] zur Europäischen Union wegen Verspätung als unzulässig abgewiesen.

3. Das Gericht stellte fest, dass die Verordnung Nr. 60/2004 im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 15. Januar 2004 veröffentlicht worden und die Frist zur Erhebung einer Klage gegen diese Verordnung daher am 8. April 2004 abgelaufen sei. Da die Klageschrift der Republik Polen am 28. Juni 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen war, wies das Gericht die Klage als verspätet ab[7].

4. Das Gericht gab der von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit auf der Grundlage einer strikten Anwendung der Bestimmungen des Art. 230 Abs. 5 EG statt. Es stellte fest, dass die Klage gegen die Verordnung Nr. 60/2004 nach Ablauf der in dieser Vorschrift festgelegten Frist von zwei Monaten ab der Veröffentlichung dieser Verordnung erhoben worden sei, kam zu dem Ergebnis, dass die Republik Polen präkludiert sei[8], und wies sodann die verschiedenen von der Republik Polen vorgebrachten Argumente zurück.

5. Auf diese Weise wurden die Argumente, mit denen geltend gemacht wurde, dass die Verordnung nicht in allen 20 Amtssprachen der Europäischen Union veröffentlicht worden sei[9], dass ihr Inkrafttreten von demjenigen des Beitrittsvertrags abhänge[10] und dass sie an sämtliche Mitgliedstaaten, einschließlich der zukünftigen Mitgliedstaaten, gerichtet sei[11], mit der Begründung zurückgewiesen, dass sie an diesem Ergebnis nichts ändern könnten.

6. Das Gericht führte sodann aus, dass diese strikte Anwendung der Verfahrensfristen ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 60/2004 den Anspruch der Republik Polen auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht beeinträchtige[12].

7. Im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit der Klage wies das Gericht darüber hinaus darauf hin, dass von der strikten Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Verfahrensfristen nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen, bei Vorliegen eines Zufalls oder eines Falles höherer Gewalt, abgewichen werden könne[13]. Es war insoweit jedoch der Auffassung, dass die Republik Polen nicht dargelegt habe, inwiefern in Bezug auf sie im fraglichen Fall ganz außergewöhnliche Umstände vorliegen sollten, die es rechtfertigten, unter Beeinträchtigung des Grundsatzes der Rechtssicherheit vom Grundsatz der strikten Anwendung der Verfahrensfristen abzuweichen.

8. Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Republik Polen, den angefochtenen Beschluss aufzuheben, endgültig über die Klage zu entscheiden, ihre Klage gegen die Verordnung Nr. 60/2004 somit für zulässig zu erklären und ihren im ersten Rechtszug gestellten Anträgen in der Sache stattzugeben.

5 — Im Folgenden: angefochtener Beschluss.

6 — ABl. L 9, S. 8.

7 — Randnrn. 42 bis 46 des angefochtenen Beschlusses.

8 — Randnrn. 46, 70 und 71 des angefochtenen Beschlusses.

9 — Randnrn. 48 bis 50 des angefochtenen Beschlusses.

10 — Randnrn. 51 und 52 des angefochtenen Beschlusses.

11 — Randnrn. 53 bis 56 des angefochtenen Beschlusses.

12 — Randnrn. 57 bis 70 des angefochtenen Beschlusses.

13 — Randnr. 55 des angefochtenen Beschlusses.

II – Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

9. Die Republik Polen hat das vorliegende Rechtsmittel am 24. August 2009 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingelegt. In ihren Schriftsätzen hat sie beantragt, ihr Rechtsmittel der Großen Kammer zur Prüfung zuzuweisen.

10. Da die Parteien keinen entsprechenden Antrag gestellt haben, hat der Gerichtshof entschieden, keine mündliche Verhandlung durchzuführen.

11. Die Republik Polen beantragt,

— den angefochtenen Beschluss aufzuheben,

— die Art. 5, 6 Abs. 1 bis 3, 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 60/2004 für nichtig zu erklären und

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

12. Die Kommission beantragt,

— das Rechtsmittel als unbegründet zurückzuweisen und

— der Republik Polen die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III – Zum Rechtsmittel

A – *Vorbringen der Republik Polen*

13. Die Republik Polen stützt ihr Rechtsmittel auf fünf Rechtsmittelgründe, die sich gegen die Prüfung der Zulässigkeit ihrer Klage gegen die Verordnung Nr. 60/2004 durch das Gericht richten [14].

14. Erstens habe das Gericht unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1 des Rates vom 15. April 1958 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft [15] entschieden, dass die Frist für die Erhebung einer Klage gegen die Verordnung Nr. 60/2004 mit dem Tag ihrer Veröffentlichung in den Amtssprachen der Fünfzehnergemeinschaft, also vor Abschluss der Veröffentlichung in allen Amtssprachen der erweiterten Gemeinschaft, zu laufen begonnen habe.

15. Zweitens habe das Gericht zu Unrecht angenommen, dass sie bereits vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union – zwar nicht auf der Grundlage von Art. 230 Abs. 2 EG, in dem u. a. das nicht an Voraussetzungen geknüpfte Klagerecht der Mitgliedstaaten geregelt sei, aber auf der Grundlage von Art. 230 Abs. 4 EG und damit auf der gleichen Grundlage und unter den gleichen Voraussetzungen wie natürliche oder juristische Personen – effektiv auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 60/2004 hätte klagen können. In erster Linie und einerseits habe diese Verordnung zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung am 15. Januar 2004 lediglich den Mitgliedstaaten, zu denen die Republik Polen grundsätzlich noch nicht gehört habe, Verpflichtungen auferlegt, und darüber hinaus lägen diese Verpflichtungen in der Zukunft und seien erst ab dem Zeitpunkt des tatsächlichen Inkrafttretens des Beitrittsvertrags anwendbar. Andererseits und hilfsweise habe sie zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung die in Art. 230 Abs. 4 EG vorgesehenen besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung von Klagen nicht erfüllt.

14 — Randnrn. 40 bis 71 des angefochtenen Beschlusses.

15 — ABl. 1958, Nr. 17, S. 385.

16. Drittens habe das Gericht dadurch den Grundsatz der Rechtsgemeinschaft und ihren Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verletzt, dass es ihr das Recht genommen habe, die Rechtmäßigkeit der Verordnung Nr. 60/2004 gerichtlich überprüfen zu lassen, obwohl diese an sie in ihrer Eigenschaft als Mitgliedstaat gerichtet worden sei. Darüber hinaus dürfe die strikte Anwendung der Vorschriften über die Klagefristen, insbesondere in Bezug auf den gerichtlichen Rechtsschutz von alten und neuen Mitgliedstaaten, nicht zu einer Ungleichheit zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten führen.

17. Viertens habe das Gericht dadurch gegen den Grundsatz der Solidarität und den Grundsatz von Treu und Glauben verstoßen, dass es ihr das Recht genommen habe, gegen die Verordnung Nr. 60/2004, die die Bedingungen ihres Beitritts zur Union rechtswidrig geändert und das Gleichgewicht der sich aus dieser Unionszugehörigkeit ergebenden Rechte und Pflichten gestört habe, gerichtlich vorzugehen.

18. Fünftens schließlich habe das Gericht dadurch einen Verfahrensfehler begangen, dass es die Argumente betreffend einen Verstoß gegen den Grundsatz der Solidarität und den Grundsatz von Treu und Glauben nicht behandelt und den angefochtenen Beschluss nicht hinreichend begründet habe.

B – *Würdigung*

19. Die fünf von der Republik Polen geltend gemachten Rechtsmittelgründe werfen so gut wie alle Fragen von unleugbarer Tragweite im besonderen und immer noch heiklen Kontext der schrittweisen Erweiterung der Union auf andere europäische Staaten auf. Die Republik Polen hat ihre Rechtsmittelgründe in der oben beschriebenen Reihenfolge vorgelegt, und der Gerichtshof hat sie normalerweise auch in dieser Reihenfolge zu behandeln.

20. Es besteht jedoch eine eindeutige Rangordnung zwischen den verschiedenen Rechtsmittelgründen. Insbesondere der dritte Rechtsmittelgrund ist meines Erachtens bevorzugt zu behandeln, da er Fragen aufwirft, die die Grundlagen der Union, die Werte - insbesondere den der Rechtsstaatlichkeit -, auf die sie sich vor allem gründet [16], den Grundsatz einer Rechtsunion [17], in der die Handlungen der Organe dem „Gesetz“ [18] unterworfen sind, sowie das Strukturprinzip der Union, die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen [19], das nunmehr in Art. 4 Abs. 2 EUV [20] niedergelegt ist, berühren. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass das Vorbringen der Republik Polen in ihrem zweiten Rechtsmittelgrund, der die Frage aufwirft, ob im vorliegenden Fall die besonderen Bestimmungen des Art. 230 Abs. 4 EG auf einen „Beinahemitgliedstaat“ anwendbar sind, im Rahmen dieser Prüfung unweigerlich mitbehandelt wird.

16 — Um die in Art. 2 EUV verwendete Formulierung aufzugreifen.

17 — Vgl. entsprechend der nunmehr vom Gerichtshof verwendeten Terminologie, Urteil vom 29. Juni 2010, E und F (C-550/09, Slg. 2010, I-6213, Randnr. 44).

18 — Der Verfassungsurkunde, den Verträgen, um den Begriff aus dem Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament (294/83, Slg. 1986, 1339, Randnr. 23), aufzugreifen.

19 — Auch wenn die Verträge den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten bis zum Abschluss des Vertrags von Lissabon nicht ausdrücklich erwähnten, hatte der Gerichtshof gleichwohl anerkannt, dass er in gewisser Weise mit ihnen untrennbar verbunden sei. Vgl. in diesem Sinne Zemanek, J., „The Principle of Equality“, in: Kaddous, C., und Auer, A., *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Helbing & Lichtenhahn, LGDJ, 2006, S. 237; Lenaerts, K., und van Nuffel, P., „Advanced Integration and the Principle of Equality of Member States within the European Union“, in: Kaddous, C., und Auer, A., a. a. O., S. 245, insb. S. 249. Vgl. Urteile vom 7. Februar 1973, Kommission/Italien (39/72, Slg. 1973, 101, Randnr. 24), und vom 7. Februar 1979, Kommission/Vereinigtes Königreich (128/78, Slg. 1979, 419, Randnr. 12). Vgl. auch – aus einem ganz anderen Blickwinkel – Urteil vom 29. März 1979, Kommission/Vereinigtes Königreich (231/78, Slg. 1979, 1447, Randnr. 9).

20 — Diese Vorschrift übernimmt insoweit Art. I-5 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, der die für den erwähnten Grundsatz in der Rechtsprechung verwendete Formulierung aufgegriffen hatte. Vgl. hierzu Piris, J.-C., *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, S. 83 f.; Blanquet, M., „Article I-5“, in: Burgorgue-Larsen, L., Levade, A., und Picod, F. (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Bd. 1, Bruylant, 2007, S. 96.

21. Vor dem Einstieg in diese zweifache Prüfung ist jedoch, wie es das Gericht im angefochtenen Beschluss im Übrigen getan hat, auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu verweisen, wonach die strikte Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Verfahrensfristen einerseits dem Erfordernis der Rechtssicherheit und der Notwendigkeit entspreche, jede Diskriminierung oder willkürliche Behandlung bei der Gewährung von Rechtsschutz zu vermeiden [21], und von ihr andererseits nur unter ganz außergewöhnlichen Umständen – bei Vorliegen eines Zufalls, eines Falles höherer Gewalt im Sinne von Art. 45 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union oder eines entschuldbaren Irrtums – abgewichen werden könne [22]. Wenn diese Rechtssache unter strikter Anwendung von Art. 230 Abs. 5 EG zu entscheiden wäre, ist es – ohne in Einzelheiten eintreten zu müssen - klar, dass die Klage dann mit Sicherheit für unzulässig erklärt werden müsste. Indessen konfrontiert uns der dritte Rechtsmittelgrund der Republik Polen mit der Frage, ob sich der Gerichtshof nicht unter den ganz besonderen Bedingungen des vorliegenden Falles für eine Auslegung *secundum legem* oder gar *praeter legem* des Unionsrechts entscheiden sollte, die zu einer anderen Lösung führen könnte.

22. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund macht die Republik Polen insbesondere geltend, dass die strikte Anwendung der Unionsvorschriften über die Verfahrensfristen nicht zu einer Ungleichheit beim gerichtlichen Rechtsschutz von „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten führen dürfe. Den Mitgliedstaaten dürfe nicht ihr Recht vorenthalten werden, auf der Grundlage von Art. 230 Abs. 2 EG, der die Klagebefugnis der Mitgliedstaaten regele und Ausdruck ihres natürlichen Rechts auf Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen durch die Unionsgerichte sei, Klage gegen einen an sie gerichteten Rechtsakt zu erheben. Die Organe der Union könnten dann den neuen Mitgliedstaaten nicht durch die Wahl des Zeitpunkts der Veröffentlichung eines an sämtliche Mitgliedstaaten gerichteten Rechtsakts ihren Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz nehmen. Wie sich aus Nr. 50 der Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in der Rechtssache, in der das Urteil Polen/Kommission ergangen ist, ergebe, habe das Gericht offensichtlich dadurch gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und den Grundsatz des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verstoßen, dass es ihre Klage als unzulässig abgewiesen habe. Im Übrigen lägen in der fraglichen Konstellation im vorliegenden Fall entgegen den Erwägungen des Gerichts in Randnr. 55 des angefochtenen Beschlusses außergewöhnliche Umstände par excellence vor.

23. Die vorliegende Rechtssache stellt auf diese Weise diejenigen abgeleiteten Rechtsakte der Union in Frage, die zur Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten eines Beitrittsvertrags erlassen worden sind und damit für jeden neuen Unterzeichnermitgliedstaat gelten.

24. Die Antwort auf dieses grundsätzliche Vorbringen der Republik Polen verlangt, einen gewissen Abstand zu gewinnen, was mit den folgenden, sehr allgemein gehaltenen Überlegungen versucht werden soll.

21 — Vgl. u. a. Urteil vom 12. Juli 1984, Ferriera Valsabbia/Kommission (209/83, Slg. 1984, 3089, Randnr. 14), sowie Beschlüsse vom 5. Februar 1992, Frankreich/Kommission (C-59/91, Slg. 1992, I-525, Randnr. 8), vom 7. Mai 1998, Irland/Kommission (C-239/97, Slg. 1998, I-2655, Randnrn. 7 bis 9), vom 17. Mai 2002, Deutschland/Parlament und Rat (C-406/01, Slg. 2002, I-4561, Randnr. 20), und vom 8. November 2007, Belgien/Kommission (C-242/07 P, Slg. 2007, I-9757, Randnr. 16).

22 — Vgl. u. a. Urteile vom 5. April 1979, Orlandi/Kommission (117/78, Slg. 1979, 1613, Randnrn. 10 f.), und vom 15. Dezember 1994, Bayer/Kommission (C-195/91 P, Slg. 1994, I-5619, Randnr. 26), sowie Beschlüsse vom 27. November 2007, Diy-Mar Insaat Sanayi ve Ticaret und Akar/Kommission (C-163/07 P, Slg. 2007, I-10125, Randnr. 36), vom 14. Januar 2010, SGAE/Kommission (C-112/09 P, Slg. 2010, I-351, Randnr. 20), und vom 16. November 2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Kommission (C-73/10 P, Slg. 2010, I-11535, Randnr. 42).

25. Einerseits ist hervorzuheben, dass es sich bei der Union – hierin liegt eine der Besonderheiten im Verhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten – um einen Verbund von Staaten – und von Völkern – handelt, der eine kontinuierliche Rechtsetzungstätigkeit entfaltet, die sozusagen niemals ins Stocken gerät und eine in einer internationalen Organisation im weitesten Gattungssinne bis zum heutigen Tag ungekannte Intensität erreicht. Es ist kein Zufall, dass die Rechtsordnung, auf die sich die Union gründet, schon bald mit den Merkmalen der Autonomie, des Vorrangs und der Effizienz versehen worden ist, die man gemeinhin mit ihr verbindet [23].

26. Andererseits ist hervorzuheben, dass die schrittweise Erweiterung der Union, die ursprünglich von sechs Mitgliedstaaten gegründet wurde, kein ungewöhnliches Phänomen, sondern im Gegenteil eng mit deren Zweck verknüpft ist. Die Aufnahme eines neuen europäischen Staats in die Union stellt aus diesem Blickwinkel einen mit jedem Mal komplexeren Prozess dar, der in unmittelbarem Zusammenhang mit der Intensität der Integration und der zunehmenden Reichhaltigkeit ihres Besitzstands [24] steht.

27. Daraus folgt, dass die Unionsrechtsordnung sozusagen niemals ihre Wirksamkeit verliert und die Rechtsetzungstätigkeit der Union insbesondere während der Erweiterungsprozesse nicht unterbrochen werden darf [25]. Aufgrund dieser Besonderheit entsteht ein Problem mit Rechtsakten der Union, die zwischen der Unterzeichnung von Beitrittsverträgen und -akten und ihrem Inkrafttreten erlassen werden, deren Erlass durch die Erweiterung bedingt sein kann und die infolgedessen vor Wirksamwerden des Beitritts veröffentlicht werden, ohne im Übrigen vor diesem Zeitpunkt selbst notwendigerweise in Kraft zu sein. Auch wenn Beitrittsverträge und -akte den Inhalt und die Folgen einer solchen Rechtsetzungstätigkeit selbst im Voraus festlegen können [26], wird doch einigermaßen deutlich, dass diese Möglichkeiten offensichtlich relativ begrenzt sind.

23 — Vgl. u. a. Barents, R., *The Autonomy of Community Law*, Kluwer, 2004; Simon, D., „Les fondements de l'autonomie du droit communautaire", in: *Droit international et droit communautaire – Perspectives actuelles*, 33ème Colloque de la société française pour le droit international, Pedone, 2000, S. 207.

24 — Es existiert keine Definition des Besitzstands, obwohl das Konzept in den Verträgen selbst verwendet wird. In der Gemeinsamen Erklärung der Bevollmächtigten zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die der Schlussakte der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge beigefügt ist (ABl. 1994, C 241, S. 381), wird der gemeinschaftliche Besitzstand jedoch als „die mit der Union und ihrem institutionellen Rahmen verbundenen Rechte und Pflichten" definiert.

25 — Hierbei handelt es sich um ein aus Sicht des Vertragsrechts recht spezielles Problem, das sich deutlich von dem weiter verbreiteten Problem der vorläufigen Anwendung von Übereinkünften unterscheidet. Vgl. hierzu Art. 218 Abs. 5 AEUV (ex-Art. 300 Abs. 2 EG), der für den Rat die Möglichkeit vorsieht, vor Inkrafttreten einer Übereinkunft auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss zu deren vorläufiger Anwendung zu erlassen. Zu dieser Thematik vgl. beispielsweise Geslin, A., *La mise en application provisoire des traités*, Pedone, 2005; Verwey, D., *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties*, T.M.C. Aser Press, 2004, S. 124 ff.; Mathy, D., „Commentaires de l'article 24 des conventions de Vienne de 1969 et 1986", in: Corten, O., und Klein, P., *La Convention de Vienne sur le droit des traités*, Bruylant, 2006, Bd. 1, S. 1045; Lefeber, R., „The Provisional Application of Treaties", in: Klabbers, J., und Lefeber, R., *Essays on the Law of Treaties - A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, Nijhoff, 1998, S. 81; Vignes, D., *Une notion ambiguë: la mise en application provisoire des traités AFDI*, 1972, S. 181.

26 — Dieser Fall tritt im Unionsrecht nicht selten ein. Bestimmungen, die denen des Art. 2 Abs. 3 des Beitrittsvertrags von 2004 entsprechen, auf den die Verordnung Nr. 60/2004 u. a. gestützt ist, fanden sich bereits in den Beitrittsverträgen von 1994 (Republik Österreich, Republik Finnland, Königreich Schweden; Art. 2 Abs. 3) und im Beitrittsvertrag von 1985 (Königreich Spanien und Portugiesische Republik; Art. 2 Abs. 3). Der Beitrittsvertrag von 2005 (Republik Bulgarien und Rumänien, Art. 4 Abs. 3) enthält gleichartige Bestimmungen. Vgl. auch den Beschluss des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 11. Juni 1985 über den **Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (ABl. 1985, L 302, S. 5). Dagegen enthielten die Beitrittsverträge von 1972 (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland) und von 1979 (Griechische** Republik) **keine entsprechenden Bestimmungen. Ohne an dieser Stelle ins Detail gehen zu wollen, ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof auch über Regelungen zu entscheiden hatte, die, wenn auch auf andere Weise, den gleichen Bedenken Rechnung trugen; vgl. insbesondere Urteil vom 2. Oktober 1997, Parlament/Rat (C-259/95, Slg. 1997, I-5303). Derartige Bestimmungen erscheinen daher wie die Frucht der von den Organen der Union bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Beitrittsabkommen gesammelten reichhaltigen Erfahrungen, was auch immer die Gründe für ihre Einfügung in die Beitrittsverträge seien. Ihr Hauptziel ist es, den Organen der Union den Erlass von abschließend aufgezählten Maßnahmen zu ermöglichen, die für den Beitritt erforderlich sind, vor der Unterzeichnung von Beitrittsvertrag und -akten aber nicht haben erlassen werden können, und damit den gemeinschaftlichen Besitzstand zu übernehmen**.

28. Aufgrund dieses Phänomens haben wir es mit einem abgeleiteten Unionsrecht zu tun, das sowohl für die alten als auch für die neuen Mitgliedstaaten gilt, ohne dass Letztere sich jedoch an seiner Ausarbeitung „beteiligt" hätten [27].

29. Die den Organen der Union durch Vorschriften wie Art. 2 Abs. 3 des Beitrittsvertrags verliehene Ermächtigung zum Erlass von Akten des abgeleiteten Rechts zwischen der Unterzeichnung dieses Vertrags und seinem Inkrafttreten schafft eine Ungleichbehandlung zwischen zwei Gruppen von Mitgliedstaaten, von denen die erste aus Staaten, die zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Rechtsakte bereits Mitglieder gewesen sind und sich daher an deren Ausarbeitung beteiligt haben, und die zweite aus Staaten gebildet wird, die noch keine Mitglieder gewesen sind und sich somit nicht an deren Ausarbeitung haben beteiligen können [28].

30. Insoweit ist hervorzuheben, dass der Gedanke einer Rechtsunion, nunmehr der Wert der Rechtsstaatlichkeit, nicht nur verlangt, dass die Grundrechte geachtet werden und die Organe der Kontrolle darüber unterliegen, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde, den Verträgen [29], sowie den allgemeinen Rechtsgrundsätzen [30] stehen, sondern auch, dass das abgeleitete Recht der Union demokratisch geschaffen wird, was eine gleichberechtigte Beteiligung sämtlicher Mitgliedstaaten voraussetzt [31], unabhängig davon, ob diese unmittelbar – über die Mitglieder des Europäischen Parlaments bzw. über die Vertreter der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Rat [32] – oder mittelbar – im Rahmen einer Übertragung von Zuständigkeiten durch den Rat [33] bzw. nunmehr durch das Parlament und den Rat [34] – erfolgt.

27 — Das hervorstechendste Merkmal des so geschaffenen abgeleiten Rechts ist, dass die neuen Mitgliedstaaten sich nicht an seiner Ausarbeitung „beteiligen" können, obwohl sie seine Hauptadressaten sind. Zwar ist in Beitrittsakten von jeher größte Sorgfalt darauf verwendet worden, besondere Verfahren für die Annahme bestimmter Beschlüsse und sonstige Maßnahmen in der Zeit vor dem Beitritt vorzusehen. Die Bereitstellung solcher Verfahren, die den beitrittswilligen Staaten im Wesentlichen ein einfaches Konsultationsrecht einräumen, verhindert gleichwohl nicht, dass Letztere am Erlass dieser – nach Maßgabe des gemeinschaftlichen Besitzstands im Übrigen formell nicht angenommener – Maßnahmen nicht „beteiligt" sind. Vgl. im vorliegenden Fall das den Beitrittsakten von 2003 als Anhang beigefügte „Informations- und Konsultationsverfahren für die Annahme bestimmter Beschlüsse und sonstige Maßnahmen in der Zeit vor dem Beitritt" (ABl. 2003, L 236, S. 987).

28 — Insoweit ist anzumerken, dass das Gericht in seinem Urteil vom 10. Juni 2009, Polen/Kommission (T-257/04, Slg. 2009, II-1545, Randnr. 235), festgestellt hat, dass die Republik Polen nur als Beobachterin am Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1972/2003 der Kommission vom 10. November 2003 über die aufgrund des Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei zu treffenden Übergangsmaßnahmen für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 293, S. 3) beteiligt gewesen sei.

29 — Um eines der Kriterien der Rechtsgemeinschaft bzw. später der Rechtsunion aufzugreifen, das der Gerichtshof seit seinem Urteil Les Verts/Parlament (Randnr. 23) wiederholt anführt. Vgl. auch Urteile vom 10. Juli 2003, Kommission/EIB (C-15/00, Slg. 2003, I-7281, Randnr. 75), vom 18. Januar 2007, PKK und KNK/Rat (C-229/05 P, Slg. 2007, I-439, Randnr. 109), vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. 2008, I-6351, Randnr. 281), sowie E und F (Randnr. 24).

30 — Vgl. u. a. Urteile vom 25. Juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Rat (C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677, Randnr. 38), und vom 5. Oktober 2006, Kommission/Frankreich (C-232/05, Slg. 2006, I-10071, Randnr. 57).

31 — Art. 4 Abs. 2 EUV.

32 — Vgl. hierzu auch Nr. 6 und Fn. 5 der Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in der Rechtssache, in der das Urteil Kommission/Parlament und Rat (C-411/06, Slg. 2009, I-7585) ergangen ist.

33 — Auf der Grundlage von Art. 202 EG. Hierzu genügt ein Verweis auf die Texte über das Ausschussverfahren (sogenannte Komitologie): Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184, S. 23); vgl. auch Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG (ABl. 2008, C 143, S. 1, und Berichtigung in ABl. C 154, S. 24). Vgl. u. a. Piris, J.-C., „La comitologie: vers l'épilogue d'une longue saga", in: *Chemins d'Europe – Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, S. 547; Jacqué, J.-P., „L'éternel retour – Réflexions sur la comitologie", in: *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, éditions de l'ULB, 2003, S. 211; Lenaerts, K., und Verhoeven, A., *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, CML Rev., 2000, S. 645.

34 — Nützlich ist der Hinweis, dass Art. 291 AEUV die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission völlig verändert hat. Vgl. hierzu Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55, S. 13), die den Beschluss 1999/468 ersetzt. Vgl. Craig, P., *Delegated Acts, Implementing acts and the new Comitology Regulation, European Law Review*, 2011, Nr. 5, S. 671; Edenharter, A., *Die Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon: Verschiebung der Einflussmöglichkeiten zugunsten der EU-Kommission*?, Die Öffentliche Verwaltung, 2011, S. 645.

31. Gleichwohl ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Nichtbeteiligung zukünftiger Mitgliedstaaten an der Ausarbeitung der unter diesen besonderen Umständen erlassenen Rechtsakte zwar, wie im vorliegenden Fall, durch das Primärrecht, hier den Beitrittsvertrag und/oder die Beitrittsakte, gerechtfertigt werden kann [35]. Die Beitrittsverträge und -akte können selbstverständlich jederzeit ein Recht vorsehen, das, auch wenn sich die neuen Mitgliedstaaten an seiner Begründung nicht haben „beteiligen" können, sämtlichen Mitgliedstaaten – den alten wie den neuen – zusteht, weil die neuen Mitgliedstaaten ihm durch die Unterzeichnung und spätere Ratifizierung dieser Verträge und Urkunden zustimmen.

32. Auf diese Besonderheit wird man sich ohne Weiteres verständigen können, da sie sich aus der „Natur der Sache" [36] ergibt. Dagegen erweist sich die Aufgabe, das Fehlen eines Rechtsbehelfs zu erklären, der es den neuen Mitgliedstaaten gestatten würde, die unter derartigen Bedingungen erlassenen Rechtsakte gerichtlich überprüfen zu lassen, als deutlich schwieriger.

33. Es liegt auf der Hand, dass die „Beinahemitgliedstaaten" keinen – wie auch immer gearteten – Beitrag zur Schaffung des Rechts der Union – solange sie nicht tatsächlich Mitglied der Union sind, insbesondere nicht über die Anwesenheit ihrer Vertreter im Rat – leisten können.

34. Die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Ungleichheit vor den Verträgen ist jedoch eine andere und ergibt sich aus der Tatsache, dass die neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeiten zur Erhebung einer Klage gegen die auf diese Weise erlassenen Rechtsakte immer dann nicht unter den gleichen Voraussetzungen wie die alten Mitgliedstaaten wahrnehmen können, wenn die Fristen für die Erhebung einer Klage gegen diese Rechtsakte zu dem Zeitpunkt, zu dem sie tatsächlich Mitgliedstaaten werden, allein wegen des Zeitpunkts ihrer Veröffentlichung abgelaufen sind [37].

35. Insoweit ist von dem nunmehr in Art. 4 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatz auszugehen, dass „[d]ie Union … die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen [achtet]", womit jedenfalls ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen sind [38]. Allerdings lässt sich eine Rechtfertigung für die Ungleichheit, die sich daraus ergibt, dass ein Staat, der wie jeder andere Staat zur Einhaltung eines Rechtsakts verpflichtet ist, gegenüber diesem Rechtsakt nur in einem Verhältnis einfacher Zustimmung unter Ausschluss jedes sonstigen Verhältnisses stehen soll, nicht ohne Weiteres finden.

36. In einer Situation wie der vorliegenden haben sich die alten Mitgliedstaaten nämlich auf die eine oder andere Art und Weise an der Ausarbeitung der unter diesen Umständen erlassenen Rechtsakte „beteiligt" und können auf der Grundlage von Art. 230 Abs. 2 EG in ihrer Eigenschaft als privilegierte Kläger innerhalb der Fristen des Art. 230 Abs. 5 EG als solche unmittelbar gerichtlich gegen diese Rechtsakte vorgehen. Den neuen Mitgliedstaaten, denen zwangsläufig jegliche „Beteiligung" an der Ausarbeitung dieser Rechtsakte verwehrt worden ist, wird als solchen hingegen auch jede Möglichkeit genommen, gerichtlich gegen diese Rechtsakte vorzugehen. Früher hat man zur Beschreibung der unter derartigen Umständen erlassenen und angewandten Rechtsakte den Begriff „Ukas" verwendet. Ein Rechtsakt, der sich in diesem Sinne nur dazu eignet, befolgt zu werden, ist dem Gedanken einer

35 — Es sei nur an eine Entscheidung des Gerichtshofs erinnert, wonach die Protokolle und die Anhänge einer Beitrittsakte primärrechtliche Bestimmungen seien, die, soweit in der Beitrittsakte nicht etwas anderes vorgesehen sei, nur in den für die Revision der ursprünglichen Verträge vorgesehenen Verfahren ausgesetzt, geändert oder aufgehoben werden könnten; vgl. Urteil vom 11. September 2003, Österreich/Rat (C-445/00, Slg. 2003, I-8549, Randnr. 62). Das Gericht hat seinerseits entschieden, dass eine Vorschrift einer Beitrittsakte als Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsetzungsakten dienen könne; vgl. Urteil des Gerichts vom 11. September 2002, Alpharma/Rat (T-70/99, Slg. 2002, II-3495, Randnrn. 106 f.).

36 — Wie Baron de la Brède zu sagen pflegte; vgl. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748.

37 — Das insoweit vom ungewissen Zeitpunkt der Veröffentlichung des Rechtsakts abhängende Klagerecht unterliegt also dem Zufall.

38 — An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof die von einem neuen Mitgliedstaat vorgeschlagene Auslegung von Bestimmungen einer Beitrittsakte bereits zurückzuweisen hat, weil sie „zu unannehmbaren Folgen bezüglich der Gleichheit der Mitgliedstaaten im Hinblick auf bestimmte grundlegende Regeln für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes" geführt hätte (vgl. Urteil vom 29. März 1979, Kommission/Vereinigtes Königreich, Randnr. 9).

Rechtsunion aber strukturell fremd. Auch wenn ganz allgemein die Beteiligung an der Ausarbeitung eines Rechtsakts nicht sämtlichen Mitgliedstaaten, die Adressaten dieses Rechtsakts sind, garantiert werden kann, steht der ursprüngliche Gedanke einer Rechtsunion dem Ausschluss sämtlicher Rechtsbehelfe gegen den genannten Rechtsakt entgegen.

37. Zwar wird man grundsätzlich ohne Weiteres einräumen, dass die Beitrittsverträge und -akte besondere Vorschriften über Klagemöglichkeiten bzw. in bestimmten Grenzen sogar Beschränkungen dieser Klagemöglichkeiten ausdrücklich vorsehen.

38. Der Gedanke einer Rechtsunion beinhaltet aber, dass – zumindest in Ermangelung einer ausdrücklichen primärrechtlichen Bestimmung – neuen Mitgliedstaaten, die Adressaten von Rechtsakten sind, die zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten der Verträge und Akten über ihren Beitritt erlassen worden sind, nicht jegliches Klagerecht vorenthalten werden kann. Er beinhaltet, dass die genannten Mitgliedstaaten in dieser Eigenschaft und ab dem Zeitpunkt des Erwerbs dieser Eigenschaft die Möglichkeit haben müssen, das für die erweiterte Union geltende abgeleitete Recht, zu dessen Schaffung sie nicht haben beitragen können, innerhalb angemessener Fristen anzufechten.

39. Über diese Möglichkeit müssen sie im Übrigen als Mitgliedstaaten und nicht als einfache juristische Personen [39] oder als Drittstaaten verfügen.

40. Denn erstens sind sie von diesen Rechtsakten in ihrer Eigenschaft als „Beinahemitgliedstaaten“ und nicht als juristische Personen oder Drittstaaten betroffen, und in ihrer Eigenschaft als Mitgliedstaaten und unter der Voraussetzung der tatsächlichen Mitgliedschaft finden diese Rechtsakte auf sie Anwendung [40]. Die Bestimmungen dieser Rechtsakte betreffen sie daher grundlegend als Mitgliedstaaten, und in dieser Eigenschaft müssen sie die Rechtsschutzmöglichkeiten wahrnehmen können.

41. Zweitens müssen diese neuen Mitgliedstaaten darüber hinaus unter den gleichen Voraussetzungen wie die übrigen Mitgliedstaaten – die in den Genuss dieser Voraussetzungen kommen, weil sie an der Begründung dieses Rechts „beteiligt“ gewesen sind – gleichberechtigt mit den alten Mitgliedstaaten über ein Klagerecht im Sinne von Art. 230 EG verfügen können. Insoweit ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten [41] ebenso wie das Parlament [42], der Rat und die Kommission [43] gemäß der von der Lehre bestätigten Formulierung nicht zufällig den Status „privilegierter“ Kläger innehaben.

39 — Wie der Gerichtshof zur Aktivlegitimation des Europäischen Parlaments festgestellt hat, ist das „System“ des Art. 230 Abs. 4 EG für eine Nichtigkeitsklage eines Mitgliedstaats „ungeeignet“; vgl. Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat (C-70/88, Slg. 1990, I-2041, Randnr. 14).

40 — Vgl. hierzu entsprechend Urteile vom 5. Dezember 2000, Eurostock (C-477/98, Slg. 2000, I-10695, Randnr. 58), und vom 22. Juni 2011, Denkavit Nederland u. a. (C-346/09, Slg. 2011, I-5517, Randnrn. 65 und 66).

41 — Vgl. u. a. Urteile vom 12. Juli 1979, Italien/Rat (166/78, Slg. 1979, 2575, Randnrn. 5 f.), und vom 23. Februar 1988, Vereinigtes Königreich/Rat (131/86, Slg. 1988, 905, Randnr. 6).

42 — Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza.

43 — Vgl. u. a. Urteile vom 26. März 1987, Kommission/Rat (45/86, Slg. 1987, 1493, Randnr. 3), und vom 21. Januar 2003, Kommission/Parlament und Rat (C-378/00, Slg. 2003, I-937, Randnr. 28).

42. Eine Auslegung des Art. 230 EG, die dazu führt, die Klage der Republik Polen gegen die Verordnung Nr. 60/2004 allein aus dem Grund für unzulässig zu erklären, dass sie nicht innerhalb von zwei Monaten nach Veröffentlichung dieser Verordnung erhoben worden ist, ist daher als mit dem Wert der Rechtsstaatlichkeit und dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen unvereinbar anzusehen [44].

43. Folglich ist der von der Republik Polen im Rahmen ihres zweiten und dritten Rechtsmittelgrundes vorgebrachten Argumentation stattzugeben und der angefochtene Beschluss aufzuheben, ohne dass die übrigen Rechtsmittelgründe geprüft zu werden brauchten.

44. Es bleibt die nicht zu vernachlässigende Frage zu prüfen, welche Lösungen sich dem Gerichtshof infolgedessen bieten, um die Beeinträchtigung zu beseitigen, die eine Auslegung der Verträge, wonach das Recht eines neuen Mitgliedstaats zur Erhebung einer Klage gegen Rechtsakte, die zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten von Vertrag und Akte über seinen Beitritt erlassen und veröffentlicht worden sind, ausgeschlossen ist, dem Wert der Rechtsstaatlichkeit, dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und dem privilegierten Klagerecht eines Mitgliedstaats in einer Situation wie der vorliegenden somit zufügen kann.

45. Wie Generalanwalt Poiares Maduro in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache, in der das Urteil Polen/Rat ergangen ist, dargelegt hat [45], scheinen zwei Wege beschritten werden zu können, der erste *praeter legem* und der zweite *secundum legem*.

46. Obwohl einzuräumen ist, dass der erstgenannte Weg vom Gerichtshof in Anlehnung an den von Generalanwalt Poiares Maduro in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache, in der das Urteil Polen/Rat ergangen ist, unterbreiteten Vorschlag [46] die Möglichkeit einer konstruktiven Auslegung des Art. 230 EG beschritten werden könnte, neige ich dem zweiten Weg zu, nämlich einer Auslegung, die in Anlehnung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anerkennung der Passivlegitimation [47] und später der Aktivlegitimation [48] des Europäischen Parlaments auf den Geist und das System der Verträge abstellt.

47. Zur Erinnerung: Der Gerichtshof war in seinem Urteil Les Verts/Parlament mit der Frage befasst, ob Rechtsakte des Parlaments ungeachtet der Tatsache, dass Art. 173 EWG-Vertrag [49] zum damaligen Zeitpunkt nur für Rechtsakte des Rates und der Kommission galt, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach dieser Vorschrift sein konnten.

48. Unter Zugrundelegung des Gedankens einer Rechtsgemeinschaft und in Anerkennung der Verträge als „Verfassungsurkunde“ hat der Gerichtshof entschieden, dass eine Auslegung von Art. 173 EWG-Vertrag, die die Handlungen des Parlaments in der Sphäre des Vertrags aus dem Kreis der anfechtbaren Handlungen ausschlösse, zu einem Ergebnis führen würde, das sowohl dem Geist des Vertrags, wie er in Art. 164 EWG-Vertrag [50] zum Ausdruck komme, als auch seinem System zuwiderliefe, insbesondere weil solche Handlungen in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten oder der anderen Organe eingreifen oder die Grenzen der Zuständigkeiten ihres Urhebers überschreiten

44 — In diesem Zusammenhang sei hinzugefügt, dass das Klagerecht, das einem neuen Mitgliedstaat in der Situation, in der sich die Republik Polen im Hinblick auf die Verordnung Nr. 60/2004 befindet, demnach zuzuerkennen ist, aufgrund des Urteils vom 18. Oktober 2007, Kommission/Parlament und Rat (C-299/05, Slg. 2007, I-8695, Randnrn. 29 und 30), das das Gericht in seinem Urteil Polen/Kommission (Randnrn. 69 bis 73), das Gegenstand des Rechtsmittels in der Rechtssache Polen/Kommission (C-335/09 P) ist, angewandt hat, nicht relativiert werden darf. Ein solches Klagerecht darf nämlich nicht vom notwendigerweise ungewissen Charakter etwaiger Änderungen an den Rechtsakten durch die Organe abhängen.

45 — Nrn. 54 bis 60.

46 — Vgl. Nr. 59. Da der neue Mitgliedstaat vom Gemeinschaftsrechtsakt nur unter der Voraussetzung und ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens von Beitrittsvertrag und -akte betroffen ist, kann die Klagefrist gemäß Art. 230 Abs. 5 EG nicht vor diesem Inkrafttreten zu laufen beginnen.

47 — Urteil Les Verts/Parlament (Randnrn. 23 bis 26).

48 — Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat (Randnrn. 11 bis 27).

49 — Ex-Art. 230 EG, jetzt Art. 263 AEUV.

50 — Ex-Art. 220 EG, jetzt in Art. 19 EUV aufgenommen.

könnten, ohne dass die Möglichkeit bestünde, sie durch den Gerichtshof überprüfen zu lassen. Er kam daher – insoweit den Schlussanträgen des Generalanwalts Mancini folgend [51] – zu dem Ergebnis, dass Nichtigkeitsklagen gegen Handlungen des Europäischen Parlaments zulässig seien, sofern sie gegenüber Dritten Rechtswirkungen entfalten sollten.

49. Wie Generalanwalt Poiares Maduro in Nr. 27 seiner Schlussanträge in der Rechtssache, in der das Urteil Polen/Rat ergangen ist, ausgeführt hat [52], ist der Gerichtshof trotz der Tatsache, dass das Parlament gemäß Art. 173 EWG-Vertrag oder Art. 146 EAG-Vertrag nicht über das Recht zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage verfügte, zu dem Ergebnis gekommen, dass es die ihm durch Art. 164 EWG-Vertrag übertragene Aufgabe gebiete, die Aufrechterhaltung des vom Vertrag festgelegten institutionellen Gleichgewichts und folglich die richterliche Kontrolle der Beachtung der Befugnisse des Parlaments sicherzustellen, und hat die Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen dieses Organs gegen eine Handlung des Rates oder der Kommission unter bestimmten Voraussetzungen [53] und unter Aufgabe seiner früheren Rechtsprechung [54] anerkannt. Nach der Entscheidung des Gerichtshofs konnte die „verfahrensrechtliche Lücke“, die durch das Fehlen einer Bestimmung hervorgerufen wurde, die das Recht des Parlaments zur Erhebung einer Klage vorsah, daher nicht „schwerer wiegen als das grundlegende Interesse an der Aufrechterhaltung und Wahrung [dieses] institutionellen Gleichgewichts“ [55].

50. Der Gerichtshof hat also in beiden Fällen – gerichtlicher Rechtsschutz für jedermann im Hinblick auf Handlungen des Parlaments, die gegenüber den jeweiligen Personen Rechtswirkungen entfalten sollen, im ersten Fall und Recht des Parlaments zur Erhebung einer Klage gegen Handlungen der übrigen Organe, die seine Befugnisse und damit das institutionelle Gleichgewicht verletzen, im zweiten Fall – einer Vertragsauslegung *praeter legem* den Vorzug gegeben, da es nicht möglich war, das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, einem wesentlichen Bestandteil einer Rechtsunion, auf andere Weise zu gewährleisten.

51. Ergänzend ließe sich sogar sagen, dass sich die Auslegung *praeter legem* insbesondere dann aufdrängt, wenn sie die einzige gültige Antwort auf eine Frage darstellt, die nicht in den Verträgen vorgesehen ist und einen der Werte der Union wie die in Art. 2 EUV aufgezählten grundsätzlich in Frage stellt [56].

52. Der Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und der Wert der Rechtsstaatlichkeit gebieten es, neuen Mitgliedstaaten unter Umständen wie den vorliegenden ein Recht zur Erhebung einer Klage gegen Handlungen der Organe der Union zuzuerkennen. In Anbetracht der Erfordernisse der Rechtssicherheit muss dieses Klagerecht – mangels einer anderen besonderen Vorschrift und entsprechend den Bestimmungen des Art. 230 Abs. 5 EG – an die in dieser Vorschrift vorgesehene Frist ab dem Inkrafttreten des genannten Beitrittsvertrags gebunden sein.

51 — Vgl. Nrn. 6 und 7 der Schlussanträge in der Rechtssache, in der das Urteil Les Verts/Parlement ergangen ist.

52 — Nr. 55.

53 — Die Klage war nur zulässig, sofern sie lediglich auf den Schutz der Befugnisse des Europäischen Parlaments gerichtet war und nur auf Klagegründe gestützt wurde, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht wurde; vgl. Randnr. 27.

54 — Der Gerichtshof hatte – anders als Generalanwalt Darmon in seinen Schlussanträgen – in seinem Urteil vom 27. September 1988, Parlament/Rat (302/87, Slg. 1988, 5615, Randnrn. 26 bis 28), nämlich festgestellt, dass es beim Stand der zum damaligen Zeitpunkt anwendbaren Bestimmungen nicht möglich sei, dem Europäischen Parlament die Klagebefugnis zuzuerkennen.

55 — Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, Randnr. 26.

56 — Constantinesco, V., „The ECJ as a Law-Maker: praeter aut contra legem“, in: D. O'Keefe (Hrsg.), *Judicial Review in European Union Law – Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Kluwer Law International, 2000, S. 73.

IV – Zur Klage gegen die Verordnung Nr. 60/2004

53. Nach Art. 61 Abs. 1 seiner Satzung kann der Gerichtshof, wenn das Rechtsmittel begründet ist, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.

54. Zwar verfügt der Gerichtshof über die Angaben, die erforderlich sind, um über die von der Kommission im Verfahren vor dem Gericht erhobene Einrede der Unzulässigkeit endgültig zu entscheiden [57], in Bezug auf die Prüfung der Begründetheit der Klage der Republik Polen ist dies jedoch nicht der Fall.

55. Nach alledem war die am 28. Juni 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangene Klage der Republik Polen nicht verspätet, so dass die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit, in deren Rahmen diese sich lediglich auf die Verspätung berufen hat, zurückzuweisen und die Klage der Republik Polen für zulässig zu erklären ist.

56. Ferner ersucht die Republik Polen den Gerichtshof, gemäß Art. 61 seiner Satzung endgültig über die Begründetheit der Klage gegen die Verordnung Nr. 60/2004 zu entscheiden, und beantragt formell die Nichtigerklärung der Art. 5, 6 Abs. 1 bis 3, 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2 Buchst. a dieser Verordnung. Sie vertritt die Auffassung, dass der Rechtsstreit zur endgültigen Entscheidung reif sei und beruft sich insoweit auf die Übereinstimmung zwischen den in der vorliegenden Rechtssache und den in der Rechtssache, in der das Urteil Polen/Kommission ergangen ist, erhobenen Rügen. Darüber hinaus stellt sie klar, dass sie an sämtlichen im ersten Rechtszug – sowohl in ihrer Klageschrift als auch in ihrer Erwiderung – geltend gemachten Klagegründen in vollem Umfang festhält.

57. Da das Gericht die Klage gegen die Verordnung Nr. 60/2004 insgesamt als unzulässig abgewiesen hat, ohne die von der Republik Polen geltend gemachten Klagegründe zu prüfen [58], ist diese Rechtssache zur Entscheidung über den Antrag der Republik Polen auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 60/2004 an das Gericht zurückzuverweisen [59].

V – Ergebnis

58. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, für Recht zu erkennen:

1. Der Beschluss des Gerichts der Europäischen Union vom 10. Juni 2009, Polen/Kommission (T-258/04), wird aufgehoben.

2. Die von der Europäischen Kommission vor dem Gericht der Europäischen Union erhobene Einrede der Unzulässigkeit wird zurückgewiesen.

3. Die Rechtssache wird zur Entscheidung über den Antrag der Republik Polen auf Nichtigerklärung der Art. 5, 6 Abs. 1 bis 3, 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 60/2004 der Kommission vom 14. Januar 2004 mit Übergangsmaßnahmen für den

57 — Vgl. u. a. Urteile vom 15. Mai 2003, Pitsiorlas/Rat und EZB (C-193/01 P, Slg. 2003, I-4837, Randnr. 32), vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission (C-521/06 P, Slg. 2008, I-5829, Randnr. 66), vom 9. Juli 2009, 3F/Kommission (C-319/07 P, Slg. 2009, I-5963, Randnr. 99), und vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission (C-322/09 P, Slg. 2010, I-11911, Randnrn. 65 f.).

58 — Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 16. Dezember 2010, Athinaïki Techniki/Kommission (C-362/09 P, Slg. 2010, I-13275, Randnr. 79), vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission (C-506/08 P, Slg. 2011, I-6237, Randnr. 126), und vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission (C-463/10 P und C-475/10 P, Slg. 2011, I-9637, Randnrn. 81 und 82).

59 — Der Umstand, dass das Gericht im Rahmen einer in einer anderen Rechtssache (Urteil vom 2. Oktober 2009, Zypern/Kommission [T-300/05 und T-316/05, Randnrn. 43 bis 153]) erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit bereits über die Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 60/2004 entschieden hat, führt trotz der Ähnlichkeit bestimmter Klagegründe und Argumente zu keinem anderen Ergebnis.

Zuckersektor infolge des Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.

4. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.