CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 21 december 2011 [1]

Zaak C-336/09 P

Republiek Polen
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening — Landbouw — Gemeenschappelijke ordening van markten — Overgangsmaatregelen die zijn vastgesteld met het oog op de toetreding van nieuwe lidstaten — Verordening (EG) nr. 60/2004 — Beroep tot nietigverklaring — Termijn — Aanvang — Termijnoverschrijding — Beroepsrecht van nieuwe lidstaten tegen handelingen die zijn vastgesteld tussen de datum van ondertekening en de datum van inwerkingtreding van het toetredingsverdrag — Unie beheerst door het recht — Waarden van de Unie — Rechtsstaat — Gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen”

1. Vier jaar na het arrest van 23 oktober 2007 in de zaak Polen/Raad [2] betreffend een beroep tot nietigverklaring van de Republiek Polen tegen een besluit van de Raad van de Europese Unie, dat het Hof heeft verworpen zonder de door de Raad aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens niet-inachtneming van de beroepstermijn te onderzoeken [3], moet het Hof uitspraak doen in een hogere voorziening tegen een beschikking waarin het Gerecht van de Europese Unie een beroep tot nietigverklaring dat de Republiek Polen in een zeer vergelijkbare context had ingesteld, ditmaal tegen een verordening van de Europese Commissie, niet-ontvankelijk heeft verklaard wegens overschrijding van de beroepstermijn, dus zonder de zaak ten gronde te hebben onderzocht. [4] De Republiek Polen verzoekt het Hof in deze hogere voorziening de argumenten te onderzoeken die zij voor het Gerecht had aangevoerd ten betoge dat haar beroep niet niet-ontvankelijk kon worden verklaard wegens overschrijding van de beroepstermijn, en waarop advocaat-generaal Poiares Maduro uitvoerig is ingegaan in zijn conclusie in de zaak waarin het genoemde arrest Polen/Raad is gewezen. Door zijn analyse, waarbij ik mij grotendeels aansluit, kan ik mij richten op andere aandachtspunten.

I – Voorgeschiedenis van het geding, procedure voor het Gerecht en bestreden beschikking

2. Bij beschikking van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T-258/04) [5] heeft het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen het beroep van de Republiek Polen strekkende tot nietigverklaring van de artikelen 5, 6, leden 1 tot en met 3, 7, lid 1, en 8, lid 2, sub a, van verordening (EG)

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — C-273/04, Jurispr. blz. I-8925.

3 — Punt 33.

4 — Tegelijkertijd is bij het Hof hogere voorziening ingesteld in een vergelijkbare zaak (Polen/Commissie, C-335/09 P, nog aanhangig), tegen een arrest van het Gerecht waarbij een beroep van de Republiek Polen tegen een andere verordening van de Commissie eveneens en op dezelfde gronden gedeeltelijk niet-ontvankelijk is verklaard wegens overschrijding van de beroepstermijn.

5 — Hierna: „bestreden beschikking”.

nr. 60/2004 van de Commissie van 14 januari 2004 houdende overgangsmaatregelen in de sector suiker in verband met de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije [6] niet-ontvankelijk verklaard wegens termijnoverschrijding.

3. Het Gerecht heeft vastgesteld dat verordening nr. 60/2004 was gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 15 januari 2004 en dat de beroepstermijn tegen deze verordening derhalve op 8 april 2004 afliep. Aangezien het verzoekschrift van de Republiek Polen ter griffie van het Gerecht was ingediend op 28 juni 2004, heeft het Gerecht dan ook het beroep aangemerkt als te laat ingesteld. [7]

4. Het Gerecht heeft de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvaard op grond van een strikte toepassing van de bepalingen van artikel 230, vijfde alinea, EG. Het heeft geconstateerd dat het beroep tegen verordening nr. 60/2004 was ingesteld na de in deze bepaling vastgestelde termijn van twee maanden, die wordt berekend vanaf de datum van bekendmaking, en geconcludeerd dat de Republiek Polen de termijn had overschreden [8], waarna het de verschillende door de Republiek Polen aangevoerde argumenten heeft verworpen.

5. Aldus heeft het de argumenten, dat deze verordening niet was gepubliceerd in de twintig officiële talen van de Europese Unie [9], dat de inwerkingtreding ervan afhankelijk was van de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag [10] en dat de verordening gericht was tot alle lidstaten, met inbegrip van de toekomstige lidstaten [11], verworpen omdat zij niets konden afdoen aan deze conclusie.

6. Vervolgens heeft het Gerecht uiteengezet dat deze strikte toepassing van de procestermijnen vanaf de datum van bekendmaking van verordening nr. 60/2004 geen afbreuk deed aan het recht op daadwerkelijke rechterlijke bescherming van de Republiek Polen. [12]

7. In het kader van het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep heeft het Gerecht er tevens aan herinnerd dat slechts in hoogst uitzonderlijke omstandigheden, bij toeval of overmacht, van de strikte toepassing van de gemeenschapsregels betreffende de procestermijnen kan worden afgeweken. [13] Naar zijn oordeel had de Republiek Polen niet uitgelegd in hoeverre de omstandigheden van de zaak voor haar hoogst uitzonderlijk waren en rechtvaardigden af te wijken van het beginsel van de strikte toepassing van de procestermijnen, onder aantasting van het rechtszekerheidsbeginsel.

8. Met zijn hogere voorziening vraagt Polen het Hof de bestreden beschikking te vernietigen, definitief uitspraak te doen op het beroep en zijn beroep tegen verordening (EG) nr. 60/2004 derhalve ontvankelijk te verklaren en zijn vorderingen ten gronde in eerste aanleg toe te wijzen.

II – Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

9. Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 24 augustus 2009, heeft de Republiek Polen de onderhavige hogere voorziening ingesteld. In haar memories heeft zij verzocht de zaak aan de Grote kamer toe te wijzen.

10. Bij gebreke van een desbetreffend verzoek daartoe van partijen heeft het Hof besloten geen terechtzitting te houden.

6 — PB L 9, blz. 8.
7 — Punten 42-46 van de bestreden beschikking.
8 — Punten 46, 70 en 71 van de bestreden beschikking.
9 — Punten 48-50 van de bestreden beschikking.
10 — Punten 51 en 52 van de bestreden beschikking.
11 — Punten 53-56 van de bestreden beschikking.
12 — Punten 57-70 van de bestreden beschikking.
13 — Punt 55 van de bestreden beschikking.

11. De Republiek Polen concludeert dat het het Hof behage:

— de bestreden beschikking te vernietigen;

— de artikelen 5, 6, leden 1 tot en met 3, 7, lid 1, en 8, lid 2, sub a, van verordening nr. 60/2004 nietig verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

12. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening af te wijzen;

— de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.

III – De hogere voorziening

A – *Betoog van de Republiek Polen*

13. De Republiek Polen komt met vijf middelen op tegen de beoordeling van de ontvankelijkheid van haar beroep tegen verordening nr. 60/2004 door het Gerecht .[14]

14. Ten eerste verwijt de Republiek Polen het Gerecht dat het in strijd met verordening nr. 1 van de Raad van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap[15], heeft geoordeeld dat de termijn voor het instellen van beroep tegen verordening nr. 60/2004 was ingegaan op de dag waarop de verordening was gepubliceerd in de officiële talen van de Europese Gemeenschap van vijftien, en dus vóór de publicatie ervan in de officiële talen van de uitgebreide Gemeenschap.

15. Ten tweede voert de Republiek Polen aan dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat Polen reeds voor zijn toetreding tot de Europese Unie op doeltreffende wijze beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 60/2004 had kunnen instellen, zij het niet op grond van de bepalingen van artikel 230, tweede alinea, EG waarin een onvoorwaardelijk beroepsrecht wordt toegekend aan met name de lidstaten, maar op grond van artikel 230, vierde alinea, EG, dat wil zeggen op dezelfde basis en onder dezelfde voorwaarden als natuurlijke personen of rechtspersonen. De Republiek Polen beweert in het bijzonder enerzijds dat verordening nr. 60/2004 op de datum van bekendmaking, 15 januari 2004, slechts verplichtingen oplegde aan de lidstaten, wat de Republiek Polen uit de aard der zaak nog niet was. Bovendien betroffen deze verplichtingen de toekomst en waren pas van toepassing vanaf de datum waarop het Toetredingsverdrag daadwerkelijk in werking zou treden. Anderzijds stelt de Republiek Polen, subsidiair, dat zij op het moment van de bekendmaking niet voldeed aan de specifieke voorwaarden van artikel 230, vierde alinea, EG voor de ontvankelijkheid van beroepen.

16. Ten derde is de Republiek Polen van mening dat het Gerecht het beginsel van een op de eerbiediging van het recht gebaseerde gemeenschap en van zijn recht op daadwerkelijke rechterlijke bescherming heeft geschonden door haar het recht te ontnemen de rechtmatigheid van verordening nr. 60/2004 door de rechter te laten toetsen, terwijl deze verordening was gericht tot de Republiek Polen als lidstaat. De Republiek Polen voegt hieraan toe dat de strikte toepassing van de bepalingen met betrekking tot de beroepstermijnen niet mag leiden tot ongelijkheid tussen de verschillende lidstaten, met name niet met betrekking tot de rechterlijke bescherming van de oude en de nieuwe lidstaten.

14 — Punten 40-71 van de bestreden beschikking.

15 — PB 1958, 17, blz. 385.

17. Ten vierde is de Republiek Polen van mening dat het Gerecht het solidariteitsbeginsel en het beginsel van goede trouw heeft geschonden door haar het recht te ontnemen beroep in te stellen tegen verordening nr. 60/2004, die de toetredingsvoorwaarden van de Republiek Polen tot de Unie op onrechtmatige wijze heeft gewijzigd en het evenwicht tussen de uit het lidmaatschap van de Unie voortvloeiende rechten en plichten heeft verstoord.

18. Tot slot stelt de Republiek Polen, ten vijfde, dat het Gerecht de procedurevoorschriften heeft geschonden door de argumenten inzake schending van het solidariteitsbeginsel en van het beginsel van goede trouw niet te onderzoeken en de bestreden beschikking ontoereikend te motiveren.

B – *Analyse*

19. Bijna alle vijf door de Republiek Polen aangevoerde middelen stellen onmiskenbaar belangwekkende vraagstukken aan de orde in de bijzondere en nog altijd delicate context van de geleidelijke uitbreiding van de Unie met andere staten in Europa. Polen heeft zijn argumenten in de hierboven beschreven volgorde aangevoerd, en in beginsel moet het Hof ze normaliter in die volgorde behandelen.

20. Er bestaat echter een duidelijke hiërarchie tussen deze verschillende middelen. Met name het derde middel dient naar mijn mening prioritair te worden behandeld, omdat hierin vragen worden opgeworpen die raken aan de grondslagen van de Unie, de waarden, met name de rechtsstaat, waarop zij vooral berust [16], het beginsel van een Unie beheerst door het recht [17], waarin de handelingen van de instellingen onderworpen zijn aan de „wet” [18], en het structuurbeginsel van de Unie, te weten de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen [19], dat thans is opgenomen in artikel 4, lid 2, VEU. [20] De argumenten die de Republiek Polen aanvoert in haar tweede middel, waarin de vraag wordt opgeworpen of de specifieke bepalingen van artikel 230, vierde alinea, EG, in casu van toepassing zijn op een „bijna-lidstaat”, zullen binnen het kader van dit onderzoek echter onvermijdelijk indirect aan de orde komen.

21. Alvorens met dit dubbele onderzoek te beginnen, wil ik, zoals ook het Gerecht overigens in de bestreden beschikking heeft gedaan, de rechtspraak van het Hof in herinnering roepen volgens welke enerzijds de gemeenschapsregeling inzake de procestermijnen strikt moet worden toegepast ter wille van de rechtszekerheid en de noodzaak elke discriminatie of willekeurige behandeling bij de rechtsbedeling te vermijden [21], en anderzijds overeenkomstig artikel 45, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van de Europese Unie slechts in hoogst uitzonderlijke omstandigheden, bij een toeval of

16 — Aldus artikel 2 VEU.

17 — Aldus de thans door het Hof gebruikte terminologie, zie arrest van 29 juni 2010, E en F (C-550/09, Jurispr. blz. I-6213, punt 44).

18 — Aan het constitutionele handvest dat wordt gevormd door de Verdragen, om de uitdrukking te gebruiken uit het arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement (294/83, Jurispr. blz. 1339, punt 23).

19 — Ook al verwezen de Verdragen tot aan het Verdrag van Lissabon niet uitdrukkelijk naar het beginsel van gelijkheid van de lidstaten, het Hof heeft zeker wel erkend dat dit beginsel hier in zekere zin een wezenlijk aspect van was: zie in die zin Zemanek J., „The Principle of Equality”, in Kaddous C. en Auer A., *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Helbing & Lichtenhahn, LGDJ, 2006, blz. 237; Lenaerts K. en Van Nuffel P., „Advanced Integration and the Principle of Equality of Member States within the European Union”, in Kaddous C. en Auer A., op. cit., blz. 245, in het bijzonder. blz. 249. Zie arresten van 7 februari 1973, Commissie/Italië (39/72, Jurispr. blz. 101, punt 24), en 7 februari 1979, Commissie/Verenigd Koninkrijk (128/78, Jurispr. blz. 419, punt 12). Zie ook, vanuit een heel ander perspectief, arrest van 29 maart 1979, Commissie/Verenigd Koninkrijk (231/78, Jurispr. blz. 1447, punt 9).

20 — In deze bepaling is inzoverre artikel I-5 van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa ingelast, waarin de door de rechtspraak gegeven formulering van het hierboven genoemde beginsel was overgenomen; zie in die zin, Piris J.-C., *The Lisbon Treaty — A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, blz. 83-84; Blanquet M., Article I-5, in Burgorgue-Larsen L., Levade A. en Picod F. (ed.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, band 1, Bruylant, 2007, blz. 96.

21 — Zie met name arrest van 12 juli 1984, Ferriera Valsabbia/Commissie (209/83, Jurispr. blz. 3089, punt 14); beschikkingen van 5 februari 1992, Frankrijk/Commissie (C-59/91, Jurispr. blz. I-525, punt 8); 7 mei 1998, Ierland/Commissie (C-239/97, Jurispr. blz. I-2655, punten 7-9); 17 mei 2002, Duitsland/Parlement en Raad, C-406/01 (Jurispr. blz. I-4561, punt 20), alsmede 8 november 2007, België/Commissie (C-242/07 P, Jurispr. blz. I-9757, punt 16).

overmacht of in geval van verschoonbare dwaling[22], hiervan mag worden afgeweken. Indien deze zaak zou moeten beslist worden met strikte toepassing van artikel 230, vijfde alinea, EG, staat het wel vast, zonder dat het nodig is in details te treden, dat het beroep niet-ontvankelijk zou moeten worden verklaard. Het derde door de Republiek Polen aangevoerde middel confronteert mij echter met de vraag of het Hof in de zeer bijzondere omstandigheden van deze zaak niet de weg van een uitlegging secundum legem, of zelfs praeter legem, van het recht van de Unie zou moeten kiezen, die zou uitkomen op een ander resultaat.

22. Met zijn derde middel stelt de Republiek Polen meer in het bijzonder dat de strikte toepassing van de Uniebepalingen betreffende de beroepstermijnen niet mag leiden tot een ongelijkheid in de rechterlijke bescherming van „oude" en „nieuwe" lidstaten. De lidstaten mag niet het recht worden ontnomen, op grond van artikel 230, tweede alinea, EG, waarin de procesbevoegdheid van de lidstaten is geregeld en hun natuurlijke recht op bescherming van hun economische en sociale belangen door de rechterlijke instanties van de Unie is verankerd, beroep in te stellen tegen een tot hen gerichte rechtshandeling. Dientengevolge kunnen de instellingen van de Unie de nieuwe lidstaten niet, door de keuze van de datum van bekendmaking van een tot alle lidstaten gerichte handeling, hun recht op rechterlijke bescherming ontnemen. Onder verwijzing naar punt 50 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Polen/Raad, is de Republiek Polen van mening dat het Gerecht, door haar beroep niet-ontvankelijk te verklaren, het beginsel van de rechtsstaat en het beginsel van het recht op daadwerkelijke rechterlijke bescherming klaarblijkelijk heeft geschonden. De Republiek Polen voegt hieraan toe dat er, anders dan het Gerecht in punt 55 van de bestreden beschikking heeft geoordeeld, in de onderhavige situatie in casu bij uitstek sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.

23. In deze zaak gaat het dus om handelingen van afgeleid Unierecht die tussen de datum van ondertekening en de datum van inwerkingtreding van een toetredingsverdrag zijn vastgesteld om te voldoen aan de eisen van deze toetreding en zodoende van toepassing zijn op de nieuwe lidstaat of de nieuwe lidstaten die dit verdrag heeft of hebben ondertekend.

24. Voor een antwoord op dit principiële betoog van de Republiek Polen moet ik een zekere afstand nemen, wat ik ook probeer met de hiernavolgende zeer algemene gedachten.

25. Enerzijds moet onderstreept worden dat de Europese Unie, en dit is een van de bijzonderheden in vergelijking met andere internationale rechtssubjecten, een Unie van staten — en volkeren — is, die een voortdurende normerende activiteit ontwikkelt, die om zo te zeggen nooit onderbroken wordt en die een intensiteit bereikt die tot op de dag van vandaag onbekend is in een internationale organisatie in de meest algemene zin van het woord. Het is niet toevallig dat de rechtsorde die de Unie is, al snel de kenmerken autonomie, primaat en doeltreffendheid heeft gekregen, waarvan men weet dat ze bij de Unie horen.[23]

26. Anderzijds moet onderstreept worden dat de geleidelijke uitbreiding van de Unie, die in eerste instantie uit zes lidstaten bestond, geen uitzonderlijk verschijnsel is, maar juist besloten ligt in het doel van de Unie. Het opnemen van een nieuwe Europese staat in de Unie is in dit perspectief een telkens weer ingewikkelder proces, dat rechtstreeks verband houdt met de intensiteit van de integratie en de toenemende rijkdom van het acquis.[24]

22 — Zie met name arresten van 5 april 1979, Orlandi/Commissie (117/78, Jurispr. blz. 1613, punten 10 en 11), en van 15 december 1994, Bayer/Commissie (C-195/91 P, Jurispr. blz. I-5619, punt 26); beschikkingen van 27 november 2007, Diy-Mar Insaat Sanayi ve Ticaret en Akar/Commissie (C-163/07 P, Jurispr. blz. I-10125, punt 36); 14 januari 2010, SGAE/Commissie (C-112/09 P, Jurispr. blz. I-351, punt 20), alsmede 16 november 2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Commissie, C-73/10 P, Jurispr. blz. I-11535, punt 42).

23 — Zie in het bijzonder, 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, perspective actuelles, 33ème colloque de la société française pour le droit international*, Pedone, 2000, blz. 207.

24 — Hoewel het begrip wordt gebruikt in de Verdragen zelf, bestaat er geen definitie van. In de door de gevolmachtigden vastgestelde en als bijlage bij de slotakte van de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1), wordt het acquis communautaire in ieder geval omschreven als „de rechten en verplichtingen die zijn verbonden aan de Unie en haar institutioneel kader".

27. Hieruit volgt dat de rechtsorde van de Unie om zo te zeggen nooit ophoudt te functioneren en dat haar normerende activiteit met name nooit wordt onderbroken tijdens de uitbreidingsprocessen. [25] Juist deze bijzonderheid leidt tot een probleem bij handelingen van de Unie die tussen de datum van ondertekening van toetredingsverdragen en -akten en de datum van inwerkingtreding hiervan worden vastgesteld, waarvan de totstandkoming afhankelijk is van de toetreding en die dientengevolge worden bekendgemaakt voordat de toetreding daadwerkelijk een feit is, zonder dat ze noodzakelijkerwijs voor die datum van kracht hoeven te zijn. Ook al kunnen toetredingsverdragen en -akten zelf, vooraf, de inhoud en de gevolgen van een dergelijke normatieve activiteit regelen [26], het lijkt toch redelijk voor de hand liggend dat de mogelijkheden hiertoe duidelijk vrij beperkt blijven.

28. Door dit verschijnsel hebben wij derhalve te maken met een afgeleid Unierecht dat zowel op oude als op nieuwe lidstaten van toepassing is, zij het zonder dat de laatstgenoemden hebben „deelgenomen" aan het opstellen ervan. [27]

29. De bevoegdheid die de instellingen van de Unie wordt toegekend door bepalingen zoals artikel 2, lid 3, van het Toetredingsverdrag om in de periode tussen de datum van ondertekening van dat verdrag en de inwerkingtreding ervan handelingen van afgeleid recht vast te stellen, leidt tot een ongelijke behandeling tussen twee groepen lidstaten, waarvan de eerste bestaat uit staten die al lid waren op het moment dat deze handelingen werden vastgesteld en die dus hebben deelgenomen aan de opstelling ervan, en de tweede uit landen die nog geen lid waren en die dus niet hebben kunnen deelnemen aan de opstelling ervan. [28]

30. Dienaangaande moet worden onderstreept dat het idee van een Unie beheerst door het recht, tegenwoordig de waarde van de rechtsstaat, niet alleen vereist dat de grondrechten worden geëerbiedigd en dat de instellingen zijn onderworpen aan toezicht op de verenigbaarheid van hun

25 — Dit betreft een probleem dat tamelijk bijzonder is vanuit het oogpunt van het Verdragenrecht, dat zich met name duidelijk onderscheidt van de voorlopige toepassing van Verdragen — wat wijder verbreid is; zie hiervoor artikel 218, lid 5, VWEU (voorheen artikel 300, lid 2, EG), waarin de Raad de mogelijkheid wordt geboden om, op voorstel van de onderhandelaar, een besluit inzake de voorlopige toepassing van een verdrag vast te stellen vóór de inwerkingtreding van dat verdrag. Zie over dit onderwerp bijvoorbeeld 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, blz. 124 e.v.; Mathy D., „Commentaires de l'article 24 des conventions de Vienne de 1969 et 1986", in Corten O. en Klein P., *La Convention de Vienne sur le droit des traités*, Bruylant, 2006, deel 1, blz. 1045; Lefeber R., „The provisional Application of Treaties", in Klabbers J. en Lefeber R., *Essays on the Law of Treaties. A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, Nijhoff, 1998, blz. 81; Vignes D., *Une notion ambiguë: la mise en application provisoire des traités AFDI*, 1972, blz. 181.

26 — Dit is geen vreemd verschijnsel in het Unierecht. Bepalingen die vergelijkbaar zijn met artikel 2, lid 3, van het Toetredingsverdrag van 2004, waarop verordening nr. 60/2004 met name gebaseerd is, vindt men al in de Toetredingsverdragen van 1994 (Oostenrijk, Finland, Zweden; artikel 2, lid 3) en in het Toetredingsverdrag van 1985 (Spanje en Portugal; artikel 2, lid 3). Het Toetredingsverdrag van 2005 (Bulgarije en Roemenië; artikel 4, lid 3) bevat ook dit soort bepalingen. Zie ook het besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 11 juni 1985 inzake de toetreding van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek tot de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (PB L 302, blz. 5). Daarentegen bevatten de Toetredingsverdragen van 1972 (Verenigd Koninkrijk en Ierland) en van 1979 (Griekenland) geen vergelijkbare bepalingen. Zonder hier in detail te treden, herinner ik eraan dat het Hof ook uitspraak heeft moeten doen over bepalingen die, hoewel anders, evenzeer een antwoord waren op dezelfde punten van zorg. Zie in het bijzonder het arrest van 2 oktober 1997, Parlement/Raad, C-259/95, Jurispr. blz. I-5303. Dergelijke bepalingen lijken aldus de vrucht van de rijke ervaringen die de instellingen van de Unie hebben opgedaan met het opstellen en uitvoeren van toetredingsovereenkomsten, wat ook de redenen kunnen zijn waarom zij in de toetredingsverdragen zijn opgenomen. Het belangrijkste doel ervan is dat de instellingen de mogelijkheid krijgen limitatief opgesomde maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de toetreding, maar die niet konden worden vastgesteld vóór de ondertekening van het toetredingsverdrag, en zo het acquis communautaire erin te integreren.

27 — Het eerste kenmerk van het aldus tot stand gebrachte afgeleide recht is dat de nieuwe lidstaten niet kunnen „deelnemen" aan het opstellen ervan, hoewel dit wel in eerste instantie tot hen gericht is. Zeker, bij toetredingsakten is er altijd zeer zorgvuldig op gelet, te voorzien in speciale procedures voor het vaststellen van bepaalde besluiten en andere te nemen maatregelen die in de periode voor de toetreding genomen moeten worden. Het bestaan van deze procedures, die de kandidaat-lidstaten voornamelijk een eenvoudig consultatierecht verlenen, verhindert echter niet dat zij niet „deelnemen" aan de vaststelling van maatregelen, die overigens niet formeel deel uitmaken van het acquis communautaire. Zie in casu de „informatie- en overlegprocedure voor de aanvaarding van bepaalde besluiten en andere maatregelen die moeten worden genomen tijdens de periode die aan de toetreding voorafgaat", die als bijlage gevoegd is bij de toetredingsakten van 2003 (PB 2003, L 236, blz. 987).

28 — In dit verband merk ik op dat het Gerecht in zijn arrest van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T/257-04, Jurispr. blz. II-1545, punt 235), heeft geoordeeld dat de Republiek Polen slechts als waarnemer had deelgenomen aan de vaststelling van verordening (EG) nr. 1972/2003 van de Commissie van 10 november 2003 betreffende de overgangsmaatregelen die voor het handelsverkeer van landbouwproducten moeten worden vastgesteld wegens de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije (PB L 293, blz. 3).

handelingen met het constitutionele handvest dat in de Verdragen is belichaamd [29], alsmede met de algemene rechtsbeginselen [30], maar ook dat het afgeleide recht van de Unie op democratische wijze tot stand komt, wat een gelijke participatie van alle lidstaten inhoudt [31], of dit nu rechtstreeks is, via de leden van het Europees Parlement of vertegenwoordigers van de lidstaten binnen de Europese Raad of de Raad [32], of indirect, binnen het kader van een delegatie van bevoegdheden door de Raad [33] of, zoals nu, door het Parlement en de Raad. [34]

31. Niettemin zijn er in het primaire recht rechtvaardigingsgronden voor te vinden dat de toekomstige lidstaten niet deelnemen aan het opstellen van de onder deze voorwaarden vastgestelde handelingen, in casu in het toetredingsverdrag en/of de toetredingsakten. [35] De toetredingsverdragen en -akten kunnen uiteraard steeds voorzien in een recht dat voor alle lidstaten geldt, zowel de nieuwe als de oude, ook al hebben de nieuwe niet kunnen „deelnemen" aan de totstandkoming ervan, zodra de laatstgenoemden ermee instemmen door deze verdragen en akten te ondertekenen en vervolgens te ratificeren.

32. Dit kan gemakkelijk worden verklaard als voortvloeiend uit de „aard van de zaak". [36] Daarentegen is het heel wat moeilijker uit te leggen, dat er geen rechtsmiddel bestaat waarmee de nieuwe lidstaten onder dergelijke voorwaarden vastgestelde handelingen aan de rechter kunnen voorleggen.

33. Het is duidelijk dat de „bijna-lidstaten" op geen enkele wijze kunnen bijdragen aan de totstandkoming van het recht van de Unie, en in het bijzonder niet door in de Raad aanwezige vertegenwoordigers, totdat ze daadwerkelijk lid van de Unie zijn.

34. In de onderhavige zaak gaat het echter niet om deze ongelijkheid voor de Verdragen, maar om de ongelijkheid die voortvloeit uit het feit dat nieuwe lidstaten niet, net als de oude lidstaten, gebruik kunnen maken van rechtsmiddelen tegen handelingen die op deze wijze zijn vastgesteld, omdat de

29 — Ik herhaal hierbij een van de criteria van de Gemeenschap en later de Unie beheerst door het recht die door het Hof herhaaldelijk zijn weergegeven sinds het arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement (reeds aangehaald, punt 23). Zie ook arresten van 10 juli 2003, Commissie/BEI (C-15/00, Jurispr. blz. I-7281, punt 75); 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, Jurispr. blz. I-439, punt 109); 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 281), alsmede arrest E en F (reeds aangehaald, punt 24).

30 — Zie met name arresten van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 38), en 5 oktober 2006, Commissie/Frankrijk (C-232/05, Jurispr. blz. I-10071, punt 57).

31 — Artikel 4, lid 2, VWEU.

32 — Zie in dit verband ook punt 6 en voetnoot 5 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro van 26 maart 2009 in de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/Parlement en Raad (C-411/06, Jurispr. blz. I-7585).

33 — Op basis van artikel 202 EG. Dienaangaande volstaat het te verwijzen naar de teksten over de comitologieprocedure; besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23). Zie ook akkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie betreffende de wijze van toepassing van besluit 1999/468/EG van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, gewijzigd bij besluit 2006/512/EG (PB 2008, C 143, blz. 1, met rectificatie in PB C 154, blz. 24). Zie in het bijzonder 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, blz. 547; Jacqué J.-P., „L'éternel retour — Réflexions sur la comitologie", in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, éditions de l'ULB, 2003, blz. 211; Lenaerts K. en Verhoeven A., *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, CMLR, 2000, blz. 645.

34 — Artikel 291 VWEU heeft de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie grondig veranderd. Zie in dit verband verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55, blz. 13), die het reeds aangehaalde besluit 1999/468 intrekt. Zie Craig P., „Delegated Acts, Implementing acts and the new Comitology Regulation", *European Law Review*, 2011, nr. 5, blz. 671; Edenharter A., „Die Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon: Verschiebung der Einflussmöglichkeiten zugunsten der EU-Kommission?", *Die öffentliche Verwaltung*, 2011, blz. 645.

35 — Ik roep eenvoudigweg in herinnering dat het Hof heeft geoordeeld dat de protocollen en bijlagen bij een toetredingsakte bepalingen van primair recht vormen die, behoudens andersluidende bepaling in de toetredingsakte, slechts kunnen worden geschorst, gewijzigd of ingetrokken volgens de procedures voor de herziening van de oorspronkelijke Verdragen; zie arrest van 11 september 2003, Oostenrijk/Raad (C-445/00, Jurispr. blz. I-8549, punt 62). Het Gerecht heeft op zijn beurt geoordeeld dat een bepaling van een toetredingsakte de rechtsgrondslag kan vormen voor de vaststelling van wetgeving; zie arrest Gerecht van 11 september 2002, Alpharma/Raad (T-70/99, Jurispr. blz. II-3495, punten 106-107).

36 — Zoals baron de la Brède graag zei; Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748.

beroepstermijnen hiertegen telkens weer zijn verlopen op het moment waarop zij daadwerkelijk lidstaten worden, en wel simpelweg vanwege de datum waarop ze worden bekendgemaakt. [37]

35. Dienaangaande moet worden uitgegaan van het beginsel, thans vervat in artikel 4, lid 2, VEU, dat „de Unie de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen [eerbiedigt]", wat in ieder geval niet-gerechtvaardigde ongelijkheid tussen lidstaten uitsluit. [38] Het is niet gemakkelijk een rechtvaardiging te vinden voor de ongelijkheid die het gevolg is van het feit dat een staat die zich, net als iedere andere lidstaat, dient te houden aan een handeling, ten aanzien van deze handeling slechts de mogelijkheid heeft deze te aanvaarden, en verder niets.

36. In een situatie als in deze zaak hebben de oude lidstaten namelijk op de een of andere wijze „deelgenomen" aan het opstellen van de onder deze voorwaarden vastgestelde handelingen en kunnen als zodanig, als bevoorrechte partijen, op grond van artikel 230, tweede alinea, EG rechtstreeks beroep instellen tegen deze handelingen binnen de termijnen van artikel 230, vijfde alinea, EG. De nieuwe lidstaten daarentegen, noodzakelijkerwijze verstoken van ieder recht om „deel te nemen" aan het opstellen van deze handelingen, moeten eveneens iedere mogelijkheid missen om als zodanig tegen die handelingen beroep in te stellen. Men heeft destijds de term „oekaze" gebruikt om de onder dergelijke voorwaarden vastgestelde en toegepaste handelingen te beschrijven. Een handeling waaraan uitsluitend gehoorzaamd kan worden, moet worden beschouwd als iets dat structureel indruist tegen het idee van een Unie beheerst door het recht. Ook al kan, in zeer algemene zin, deelname aan het opstellen van een handeling niet worden gegarandeerd aan alle lidstaten waartoe deze handeling is gericht, het oorspronkelijke idee van een door het recht beheerste Unie verzet zich ertegen dat ieder rechtsmiddel tegen die handeling is uitgesloten.

37. Het is in beginsel zeker niet erg moeilijk in te zien dat toetredingsverdragen en -akten uitdrukkelijk kunnen voorzien in specifieke bepalingen met betrekking tot rechtsmiddelen, en zelfs, tot op zekere hoogte, beperkingen hierop.

38. Het idee van een Unie beheerst door het recht impliceert echter wel dat de nieuwe lidstaten die adressaat zijn van handelingen die zijn vastgesteld tussen de datum van ondertekening en de datum van inwerkingtreding van de verdragen en handelingen inzake hun toetreding, niet, althans wanneer er geen enkele uitdrukkelijke bepaling van primair recht bestaat, alle recht van beroep kan worden onthouden. Het idee van de Unie beheerst door het recht impliceert dat deze lidstaten, in die hoedanigheid en vanaf het moment waarop zij deze hoedanigheid krijgen, de mogelijkheid moeten hebben om binnen redelijke termijnen op te komen tegen het afgeleide recht dat bedoeld is om te worden toegepast op de uitgebreide Unie, aan de totstandkoming waarvan zij geen bijdrage hebben kunnen leveren.

39. Bovendien moeten zij over deze mogelijkheid beschikken als lidstaten, en niet gewoon als rechtspersonen [39] of als derde staten.

40. Zij worden immers in de eerste plaats in hun hoedanigheid van „bijna-lidstaten" door deze handelingen geraakt, en niet in de hoedanigheid van rechtspersonen of derde staten, en deze handelingen worden op hen toegepast in hun hoedanigheid van lidstaten en op voorwaarde dat zij

37 — Het beroepsrecht, dat op deze wijze afhankelijk is van de onzekere omstandigheid van de datum van bekendmaking, wordt zo aan het toeval overgelaten.

38 — Ik roep hier in herinnering dat het Hof reeds de door een nieuwe lidstaat voorgestelde uitlegging van een toetredingsakte heeft verworpen omdat deze leidde „tot onaanvaardbare gevolgen voor de gelijkheid van de lidstaten met betrekking tot bepaalde regels die van wezenlijk belang zijn voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt" (zie arrest van 29 maart 1979, Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, punt 9).

39 — Zoals het Hof heeft geoordeeld ten aanzien van de actieve procesbevoegdheid van het Europees Parlement, zou de „systematiek" van artikel 230, vierde alinea, EG „niet geschikt" zijn voor een beroep tot nietigverklaring van een lidstaat; zie arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad (C-70/88, Jurispr. blz. I-2041, punt 14).

daadwerkelijk lidstaten zijn geworden.[40] De bepalingen van deze handelingen betreffen hun dan ook fundamenteel als lidstaten, en in die hoedanigheid moeten zij gebruik kunnen maken van de rechtsmiddelen.

41. Bovendien moeten deze nieuwe lidstaten in de tweede plaats kunnen beschikken over een beroepsrecht in de zin van artikel 230 EG onder dezelfde voorwaarden als de andere lidstaten, voorwaarden die voor hen gelden terwijl zij hebben „deelgenomen" aan de totstandkoming van dit recht, op gelijke voet met de oude lidstaten. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het geen toeval is dat de lidstaten[41], evenals het Parlement[42], de Raad en de Commissie[43], volgens de in de rechtswetenschap geijkte formule de status van „bevoorrechte" verzoekende partij hebben.

42. Dientengevolge moet een uitlegging van artikel 230 EG die ertoe leidt dat het door de Republiek Polen ingestelde beroep tegen verordening nr. 60/2004 niet-ontvankelijk is alleen omdat het na de termijn van twee maanden na de datum van bekendmaking ervan is ingesteld, worden beschouwd als in tegenspraak met de waarde van de rechtsstaat en met het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen.[44]

43. De argumentatie van de Republiek Polen in het kader van het tweede en derde middel dient dan ook te slagen en de bestreden beschikking dient te worden vernietigd, zonder dat op de andere middelen behoeft te worden ingegaan.

44. Rest alleen nog de, niet onbelangrijke, vraag welke oplossingen er voor het Hof zijn om de inbreuk te herstellen die een uitlegging van de Verdragen die een beroepsrecht voor een nieuwe lidstaat tegen handelingen die zijn vastgesteld en bekendgemaakt tussen de datum van ondertekening en inwerkingtreding van het verdrag en de akte inzake de toetreding van deze lidstaat uitsluit, in een situatie als de onderhavige kan maken op de waarde van de rechtsstaat, op het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen en op het geprivilegieerde beroepsrecht van een lidstaat.

45. Volgens de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro die heeft geleid tot het arrest Polen/Raad[45], lijken twee wegen te kunnen worden ingeslagen, de ene praeter legem, de andere secundum legem.

46. Ook al erken ik dat de eerste weg door het Hof kan worden onderzocht, in de lijn van het voorstel van advocaat-generaal Poiares Maduro in zijn reeds aangehaalde conclusie[46], voel ik meer voor de tweede weg, voor een uitlegging gebaseerd op de geest en de systematiek van de Verdragen, in lijn met de arresten waarin het Hof de passieve legitimatie[47] en vervolgens ook de actieve legitimatie[48] van het Europees Parlement heeft bekrachtigd.

40 — Zie hiervoor naar analogie arresten van 5 december 2000, Eurostock (C-477/98, Jurispr. blz. I-10695, punt 58), en 22 juni 2011, Denkavit Nederland e.a. (C-346/09, Jurispr. blz. I-5517, punten 65 en 66).

41 — Zie met name arresten van 12 juli 1979, Italië/Raad, 166/78 (Jurispr. blz. 2575, punten 5 en 6), en 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (131/86, Jurispr. blz. 905, punt 6).

42 — Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice.

43 — Zie met name arresten van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 3), en 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad (C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 28).

44 — Dienaangaande kan worden toegevoegd dat het beroepsrecht, dat aldus aan een nieuwe lidstaat behoort te worden toegekend in een situatie zoals die van de Republiek Polen wat verordening nr. 60/2004 betreft, niet mag worden gerelativeerd op basis van het arrest van 18 oktober 2007, Commissie/Parlement en Raad (C-299/05, Jurispr. blz. I-8695, punten 29 en 30), dat door het Gerecht is toegepast in zijn arrest van 10 juni 2009 (reeds aangehaald, punten 69-73), dat het voorwerp was van de hogere voorziening in zaak C-335/09 P). Een dergelijk beroepsrecht mag niet afhangen van het noodzakelijkerwijze onzekere karakter van eventuele door de instellingen aangebrachte wijzigingen in hun besluiten.

45 — Punten 54-60.

46 — Zie punt 59. Nu de nieuwe lidstaat door dit communautaire besluit slechts wordt geraakt op voorwaarde van en vanaf de inwerkingtreding van het toetredingsverdrag en de toetredingsakte, kan de in artikel 230, vijfde alinea, EG, genoemde beroepstermijn niet beginnen vóór deze datum van inwerkingtreding.

47 — Arrest Les Verts/Parlement (reeds aangehaald, punten 23-26).

48 — Arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad (reeds aangehaald, punten 11-27).

47. Ter herinnering: In zijn arrest Les Verts/Parlement werd het Hof geconfronteerd met de vraag of tegen besluiten van het Parlement een beroep tot nietigverklaring kon worden ingesteld op grond van artikel 173 EEG-Verdrag [49], ook al had deze bepaling in die tijd slechts betrekking op besluiten van de Raad en de Commissie.

48. Het Hof heeft geoordeeld dat een uitlegging van artikel 173 EEG-Verdrag volgens welke besluiten van het Parlement die waren vastgesteld binnen de werkingssfeer van het Verdrag niet vielen onder de handelingen waartegen beroep kon worden ingesteld, zou leiden tot een resultaat dat in tegenspraak zou zijn met zowel de geest van het Verdrag zoals tot uiting komend in artikel 164 EEG-Verdrag [50], als de systematiek ervan, in het bijzonder omdat dergelijke besluiten inbreuk zouden kunnen maken op de bevoegdheden van de lidstaten of van de andere instellingen of de grenzen van de bevoegdheden van de opsteller ervan zouden kunnen overschrijden zonder dat er een mogelijkheid zou bestaan deze besluiten aan het toezicht van het Hof te onderwerpen, en zich hierbij gebaseerd op het idee van een rechtsgemeenschap en de Verdragen als „constitutioneel handvest". Het Hof heeft hieruit geconcludeerd, en hierin de conclusie gevolgd van advocaat-generaal Mancini [51], dat een beroep tot nietigverklaring tegen een besluit van het Europees Parlement ontvankelijk is voor zover het bestemd is rechtsgevolgen te hebben voor derden.

49. Op vergelijkbare wijze heeft het Hof, zoals advocaat-generaal Poiares Maduro in punt 27 van zijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het aangehaalde arrest Polen/Raad in herinnering heeft geroepen [52], ondanks het feit dat het Parlement niet beschikte over het recht beroep tot nietigverklaring in te stellen volgens artikel 173 EEG-Verdrag of artikel 146 EGKG-Verdrag, beslist dat het er op grond van de in artikel 164 EEG-Verdrag opgedragen taak ervoor moet zorgen dat het door het Verdrag in het leven geroepen institutionele evenwicht wordt behouden blijft en daarmee moet zorgen voor rechterlijk toezicht op de naleving van de prerogatieven van het Parlement, en onder bepaalde voorwaarden [53] een beroep tot nietigverklaring van deze instelling tegen een besluit van de Raad of de Commissie als ontvankelijk aanvaard, waarmee het zijn oorspronkelijke rechtspraak verliet. [54] Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat de „procedurele leemte" die werd gevormd door het ontbreken van een bepaling die het Parlement het recht verleende om beroep in te stellen, „niet kan afdoen aan het fundamentele belang van de handhaving en de eerbiediging van dit institutionele evenwicht". [55]

50. Het Hof heeft dan ook in beide gevallen de voorkeur gegeven aan een uitlegging praeter legem van de Verdragen, omdat het niet mogelijk was op andere wijze het recht op daadwerkelijke rechterlijke bescherming — een wezenlijk bestanddeel van een Unie beheerst door het recht — te garanderen, en wel rechterlijke bescherming voor iedere persoon tegen besluiten van het Parlement die zijn bestemd rechtsgevolgen voor hem of haar te sorteren (in het eerste geval), en het recht van het Parlement beroep in te stellen tegen besluiten van andere instellingen die inbreuk maken op zijn prerogatieven en dus op het institutionele evenwicht (in het tweede geval).

51. Men zou zelfs kunnen toevoegen dat de uitlegging praeter legem met name moet worden toegepast wanneer dit het enige geldige antwoord op een vraagstuk is waarin niet is voorzien in de Verdragen en dat een van de waarden van de Unie genoemd in artikel 2 VEU fundamenteel ter discussie stelt. [56]

49 — Voormalig artikel 230 EG, thans artikel 263 VWEU.

50 — Voormalig artikel 220 EG, bepalingen die thans zijn vervat in artikel 19 VEU.

51 — Zie punten 6 en 7 van de conclusie in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Les Verts/Parlement.

52 — Punt 55.

53 — Het beroep was slechts ontvankelijk voor zover het de naleving van de prerogatieven van het Europees Parlement betrof en het uitsluitend was gebaseerd op middelen die betrekking hadden op de schending daarvan.

54 — Het Hof had in zijn arrest van 27 september 1988, Parlement/Raad (302/87, Jurispr. blz. 5615, punten 26-28), inderdaad, in afwijking van de conclusie van advocaat-generaal Darmon, vastgesteld dat in de stand van de destijds toepasselijke bepalingen niet mogelijk was het Europees Parlement een beroepsrecht toe te kennen.

55 — Arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad, reeds aangehaald, punt 26.

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

52. Het beginsel van gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen schept, samen met de waarde van de rechtsstaat, de verplichting de nieuwe lidstaten een beroepsrecht toe te kennen tegen besluiten die zijn vastgesteld door de instellingen van de Unie in omstandigheden zoals in de onderhavige zaak. Gelet op de eisen van zekerheid van juridische situaties dient voor dit beroepsrecht, bij gebreke van een andere specifieke bepaling en naar analogie van de bepalingen van artikel 230, vijfde alinea, EG, de in die laatste bepaling gestelde termijn te gelden, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het betrokken toetredingsverdrag.

IV – Het beroep tegen verordening nr. 60/2004

53. Krachtens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof kan het Hof in geval van gegrondheid van het verzoek om hogere voorziening zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.

54. Het Hof beschikt weliswaar over de gegevens die nodig zijn om een definitieve uitspraak te kunnen doen op de door de Commissie in de procedure voor het Gerecht opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid [57], doch dit is niet het geval wat het onderzoek ten gronde van het beroep van de Republiek Polen betreft.

55. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het verzoekschrift van de Republiek Polen, dat ter griffie van het Gerecht is neergelegd op 28 juni 2004, niet te laat was, dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie, in het kader waarvan zij slechts een termijnoverschrijding aanvoerde, derhalve dient te worden verworpen en dat het beroep van de Republiek Polen dus ontvankelijk moet worden verklaard.

56. De Republiek Polen verzoekt het Hof voorts te beslissen over de gegrondheid van het beroep tegen verordening nr. 60/2004, overeenkomstig artikel 61 van het Statuut van het Hof, en vordert formeel nietigverklaring van de artikelen 5, 6, leden 1 tot en met 3, 7, lid 1, en 8, lid 2, sub a, van deze verordening. De Republiek Polen is immers van mening dat het geding in staat van wijzen is, en stelt dienaangaande dat de grieven die zijn aangevoerd in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Polen/Commissie dezelfde zijn als in zaak T-257/04. Zij preciseert tevens, alle zowel in het verzoekschrift als in de repliek in eerste aanleg aangevoerde middelen ter zake in hun geheel te handhaven.

57. Nu het Gerecht het beroep tegen verordening nr. 60/2004 in zijn geheel heeft afgewezen zonder de door de Republiek Polen aangevoerde middelen te onderzoeken [58], moet de zaak dan ook worden verwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over de vordering van de Republiek Polen tot nietigverklaring van verordening nr. 60/2004. [59]

57 — Zie met name arresten van 15 mei 2003, Pitsiorlas/Raad en BCE (C-193/01 P, Jurispr. blz. I-4837, punt 32); 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, Jurispr. blz. I-5829, punt 66); 9 juli 2009, 3F/Commissie (C-319/07 P, Jurispr. blz. I-5963, punt 99), en 18 november 2010, NDSHT/Commissie (C-322/09 P, Jurispr. blz. I-11911, punten 65 en 66).

58 — Zie in die zin met name arresten van 16 december 2010, Athinaïki Techniki/Commissie (C-362/09 P, Jurispr. blz. I-13275, punt 79); 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie (C-506/08 P, Jurispr. blz. I-6237, punt 126), en 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie (C-463/10 P en C-475/10 P, Jurispr. blz. I-9639, punten 81 en 82).

59 — Het feit dat het Gerecht in een andere zaak al de gelegenheid heeft gehad uitspraak te doen over de geldigheid van verordening nr. 60/2004 in het kader van een exceptie van onwettigheid [arrest van 2 oktober 2009, Cyprus/Commissie (T-300/05 en T-316/05, punten 43-153)] kan ondanks de gelijksoortigheid van bepaalde middelen en argumenten geen verandering brengen in deze conclusie.

V – Conclusie

58. Dientengevolge geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T-258/04) wordt vernietigd.

2) De door de Europese Commissie voor het Gerecht van de Europese Unie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt afgewezen.

3) De zaak wordt verwezen naar het Gerecht van de Europese Unie ter beslissing op de vordering van de Republiek Polen tot nietigverklaring van de artikelen 5, 6, leden 1 tot en met 3, 7, lid 1 en 8, lid 2, sub a, van verordening (EG) nr. 60/2004 van de Commissie van 14 januari 2004 houdende overgangsmaatregelen in de sector suiker in verband met de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije.

4) De beslissing over de kosten wordt aangehouden."