JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
21 päivänä joulukuuta 2011 [1]

Asia C-336/09 P

Puolan tasavalta
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku — Maatalous — Yhteinen markkinajärjestely — Uusien jäsenvaltioiden liittymisen vuoksi toteutettavat siirtymätoimenpiteet — Asetus (EY) N:o 60/2004 — Kumoamiskanne — Määräaika — Alkamisajankohta — Myöhästyminen — Uusien jäsenvaltioiden oikeus nostaa kanne sellaisista toimista, jotka on toteutettu liittymissopimuksen allekirjoittamispäivän ja sen voimaantulopäivän välisenä aikana — Oikeusunioni — Unionin arvot — Oikeusvaltio — Jäsenvaltioiden tasa-arvo perussopimuksia sovellettaessa

1. Neljä vuotta sen jälkeen, kun asiassa Puola vastaan neuvosto, [2] joka koskee Puolan tasavallan Euroopan unionin neuvoston päätöksestä nostamaa kumoamiskannetta, annettiin 23.10.2007 tuomio, jossa kanne hylättiin aineellisesti tutkimatta neuvoston tekemää oikeudenkäyntiväitettä myöhästymisestä, [3] unionin tuomioistuimen on annettava ratkaisu valituksesta, joka on tehty määräyksestä, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt tutkimatta hyvin samankaltaisessa asiayhteydessä Puolan tasavallan nyt Euroopan komission asetuksesta nostaman kumoamiskanteen, koska se oli nostettu myöhässä, eli siis asiaa aineellisesti tutkimatta. [4] Puolan tasavalta pyytää näin unionin tuomioistuinta tarkastelemaan valituksen yhteydessä perusteluja, jotka se on esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa sen toteen näyttämiseksi, että sen kannetta ei voitu jättää tutkimatta siksi, että se oli nostettu myöhässä, sanamuodolla, jota julkisasiamies Poiares Maduro on tarkastellut tyhjentävästi edellä mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa Puola vastaan neuvosto antamassaan ratkaisuehdotuksessa. Hänen arviointinsa, josta olen suurelta osin samaa mieltä, antaa mahdollisuuden keskittyä tässä pohdinnassa lisänäkökulmiin.

I Asian tausta, menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

2. Asiassa Puola vastaan komissio 10.6.2009 antamassaan määräyksessä (T-258/04) [5] Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti prekluusion vuoksi tutkimatta Puolan tasavallan kanteen sokerialalla sovellettavista siirtymätoimenpiteistä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian unioniin liittymisen vuoksi 14.1.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 60/2004 [6] 5 artiklan, 6 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan, 7 artiklan 1 kohdan ja 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan kumoamiseksi.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Asia C-273/04 (Kok., s. I-8925).

3 — Tuomion 33 kohta.

4 — Unionin tuomioistuimelle käsiteltäväksi saatettiin samaan aikaan toinen valitus samankaltaisessa asiassa Puola v. komissio (C-335/09 P), joka on vireillä unionin tuomioistuimessa ja jossa valitetaan tuomiosta, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli samalla tavoin ja samoilla perusteilla jättänyt osittain tutkimatta myöhästymisen vuoksi Puolan tasavallan toisesta komission asetuksesta nostaman kumoamiskanteen.

5 — Jäljempänä valituksenalainen määräys.

6 — EUVL L 9, s. 8.

3. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tässä yhteydessä, että asetus N:o 60/2004 oli julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 15.1.2004 ja että määräaika tätä asetusta koskevan kumoamiskanteen nostamiselle oli näin ollen päättynyt 8.4.2004. Koska Puolan tasavalta oli jättänyt kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 28.6.2004, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siis totesi, että se oli jätetty liian myöhään. [7]

4. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen EY 230 artiklan viidennen kohdan määräysten tiukan soveltamisen perusteella. Se nimittäin totesi, että asetuksesta N:o 60/2004 nostettu kanne oli jätetty sen jälkeen kun tässä määräyksessä asetettu kahden kuukauden määräaika, joka lasketaan alkavaksi asetuksen julkaisemisesta, oli päättynyt, ja päätteli tästä, että Puolan tasavalta oli menettänyt oikeutensa määräajan laiminlyönnin vuoksi, [8] ja hylkäsi tämän jälkeen Puolan tasavallan esittämät eri perustelut.

5. Näin hylättiin luonteeltaan sellaisina, että ne eivät asettaneet tätä päätelmää kyseenalaiseksi, perustelut, joiden mukaan tätä asetusta ei ollut julkaistu Euroopan unionin kahdellakymmenellä virallisella kielellä, [9] sen voimaantulo riippui liittymissopimuksen voimaantulosta [10] ja se oli osoitettu kaikille jäsenvaltioille, tulevat jäsenvaltiot mukaan lukien. [11]

6. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti perusteluja sille, että tällainen asetuksen N:o 60/2004 julkaisemisesta alkavien prosessuaalisten määräaikojen tiukka soveltaminen ei loukannut Puolan tasavallan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. [12]

7. Kanteen tutkittavaksi ottamista käsitellessään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti myös siitä, että prosessuaalisia määräaikoja koskevien yhteisön määräysten tiukasta soveltamisesta voidaan poiketa ainoastaan täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa eli ennalta arvaamattomien seikkojen tai ylivoimaisen esteen vuoksi. [13] Tältä osin se kuitenkin arvioi, ettei Puolan tasavalta ollut selvittänyt, millä tavoin kyseisen asian olosuhteet olisivat sen kannalta täysin poikkeuksellisia ja oikeuttaisivat poikkeamaan prosessuaalisten määräaikojen tiukkaa soveltamista koskevasta periaatteesta, millä täten loukattaisiin oikeusvarmuuden periaatetta.

8. Valituksessaan Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen määräyksen, ratkaisee kanteen lopullisesti ja näin ollen ottaa sen asetusta N:o 60/2004 koskevan kumoamiskanteen tutkittavaksi ja hyväksyy ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyt vaatimukset asiakysymysten osalta.

II Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

9. Puolan tasavalta jätti nyt käsiteltävän valituksen unionin tuomioistuimen kirjaamoon 24.8.2009. Se vaatii kirjelmissään, että sen valitus tutkitaan suuressa jaostossa.

10. Koska kukaan osapuolista ei vaatinut istunnon järjestämistä, unionin tuomioistuin päätti, että sitä ei pidetä.

11. Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen määräyksen;

7 — Valituksenalaisen määräyksen 42–46 kohta.
8 — Valituksenalaisen määräyksen 46, 70 ja 71 kohta.
9 — Valituksenalaisen määräyksen 48–50 kohta.
10 — Valituksenalaisen määräyksen 51 ja 52 kohta.
11 — Valituksenalaisen määräyksen 53–56 kohta.
12 — Valituksenalaisen määräyksen 57–70 kohta.
13 — Valituksenalaisen määräyksen 55 kohta.

— kumoaa asetuksen N:o 60/2004 5 artiklan, 6 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan, 7 artiklan 1 kohdan ja 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen perusteettomana ja

— velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Valitus

A *Puolan tasavallan lausumat*

13. Valituksensa tueksi Puolan tasavalta esittää viisi valitusperustetta, joilla arvostellaan sitä, kuinka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tarkastellut sen nostaman asetusta (EY) N:o 60/2004 koskevan kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista. [14]

14. Puolan tasavalta moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta ensinnäkin siitä, että se on katsonut Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä 15.4.1958 annetun neuvoston asetuksen N:o 1 [15] vastaisesti, että asetusta N:o 60/2004 koskevan kumoamiskanteen nostamisen määräaika oli alkanut tämän asetuksen julkaisemisesta viidentoista jäsenvaltion Euroopan yhteisön virallisilla kielillä eli ennen julkaisemista laajentuneen yhteisön kaikilla virallisilla kielillä.

15. Puolan tasavalta esittää toiseksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut virheellisesti, että Puolan tasavalta olisi ennen unioniin liittymistä voinut tehokkaasti nostaa asetusta N:o 60/2004 koskevan kumoamiskanteen, ei EY 230 artiklan toisen kohdan, jossa määrätään muun muassa jäsenvaltioiden ehdottomasta oikeudesta nostaa kanne, nojalla, vaan EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla, eli samalla perusteella ja samoilla edellytyksillä kuin luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt. Se väittää erityisesti, että yhtäältä asetuksella N:o 60/2004 asetettiin silloin, kun se julkaistiin 15.1.2004, ainoastaan jäsenvaltioille, jollainen Puolan tasavalta ei periaatteessa vielä ollut, velvoitteita, jotka kaiken lisäksi koskivat tulevaisuutta ja niitä voitiin soveltaa vasta siitä päivästä alkaen, jolloin liittymissopimus tuli tosiasiallisesti voimaan. Puolan tasavalta katsoo toisaalta ja toissijaisesti, että se ei täyttänyt tämän julkaisemisen ajankohtana EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrättyjä kanteen tutkittavaksi ottamisen erityisiä edellytyksiä.

16. Puolan tasavalta arvioi kolmanneksi, että kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin eväsi siltä oikeuden saattaa asetuksen N:o 60/2004 lainmukaisuus tutkittavaksi siitä huolimatta, että kyseinen asetus oli osoitettu sille jäsenvaltiona, kyseinen tuomioistuin loukkasi oikeusyhteisön periaatetta ja Puolan tasavallan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Puolan tasavalta lisää, että kanteen määräaikoja koskevien määräysten tiukan soveltamisen ei pidä aiheuttaa epätasa-arvoa eri jäsenvaltioiden kesken, etenkään vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden oikeussuojan osalta.

17. Puolan tasavalta katsoo neljänneksi, että evätessään siltä oikeuden nostaa kanne asetuksesta N:o 60/2004, jolla Puolan tasavallan mukaan muutettiin lainvastaisesti sen unioniin liittymisen ehtoja ja jolla horjutettiin sen unioniin kuulumisesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin loukkasi yhteisvastuuperiaatetta ja vilpittömän mielen periaatetta.

14 — Valituksenalaisen määräyksen 40–71 kohta.

15 — EYVL 1958, 17, s. 385.

18. Puolan tasavalta väittää lopulta viidenneksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki menettelyvirheen, koska se ei käsitellyt väitteitä yhteisvastuuperiaatteen ja vilpittömän mielen periaatteen loukkaamisesta eikä perustellut riidanalaista määräystä riittävällä tavalla.

B *Asian tarkastelu*

19. Puolan tasavallan esittämät viisi valitusperustetta nostavat lähes jokainen esille merkityksellisiä kysymyksiä, jotka liittyvät unionin asteittaista laajentumista muihin Euroopan valtioihin koskevaan erityiseen ja aina yhtä vaikeaan asiayhteyteen. Puolan tasavalta on esittänyt valitusperusteensa edellä kuvatussa järjestyksessä ja lähtökohtaisesti unionin tuomioistuimen on käsiteltävä ne samassa järjestyksessä.

20. Näiden eri valitusperusteiden välillä on kuitenkin selvä hierarkia. Erityisesti kolmas valintaperuste on mielestäni ensisijainen, koska se nostaa esiin kysymyksiä, jotka liittyvät unionin perustaan, arvoihin – etenkin oikeusvaltiota koskevaan arvoon –, jotka nimenomaisesti ovat unionin perustana,[16] sellaisen oikeusunionin periaatteeseen,[17] jossa toimielinten on toiminnassaan noudatettava ”lakia”,[18] ja unionin rakenteelliseen periaatteeseen, jonka muodostaa jäsenvaltioiden tasa-arvo perussopimuksia sovellettaessa,[19] joka on sittemmin kirjattu SEU 4 artiklan 2 kohtaan.[20] On kuitenkin täsmennettävä, että tämän tarkastelun yhteydessä väistämättä käsitellään välillisesti perusteluja, jotka Puolan tasavalta on esittänyt toisessa valitusperusteessa, joka koskee EY 230 artiklan neljännen kohdan soveltuvuutta valtioon, josta ”pian tulee” jäsen.

21. Ennen näiden kahden seikan tarkastelun aloittamista on syytä kerrata, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinkin on tehnyt valituksenalaisessa määräyksessä, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan prosessuaalisia määräaikoja koskevien yhteisön määräysten ja säännösten tiukka soveltaminen vastaa oikeusvarmuuden vaatimuksia sekä tarvetta välttää lainkäytössä kaikkea syrjintää ja mielivaltaista kohtelua,[21] ja vielä toisaalta, että niistä voidaan poiketa täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa eli kun kyse on Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 45 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuista, ennalta arvaamattomista seikoista tai ylivoimaisista esteistä tai lisäksi anteeksiannettavasta erehdyksestä.[22] Jos tämä asia pitäisi ratkaista soveltamalla tiukasti EY 230 artiklan viidennen kohdan määräyksiä, on selvää jo ilman yksityiskohtaista tarkasteluakin, että kanne olisi tällöin ehdottomasti jätettävä tutkimatta. Puolan tasavallan esittämä kolmas valitusperuste kuitenkin nostaa esiin kysymyksen siitä, eikö unionin tuomioistuimen pitäisi ottaa käyttöön nyt käsiteltävän asian erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa unionin oikeuden secundum legem -tulkinta, tai jopa praeter legem -tulkinta, jotka saattaisivat johtaa erilaiseen ratkaisuun.

16 — Ilmaistuna siten kuin se on muotoiltu SEU 2 artiklassa.

17 — Ks. unionin tuomioistuimen sittemmin vahvistaman terminologian mukaisesti asia C-550/09, E ja F, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-6213, 44 kohta).

18 — Perussopimusten muodostamaa perustuslakia vastaavaa asiakirjaa asiassa 294/83, Les Verts v. parlamentti, 23.4.1986 annetussa tuomiossa (Kok., s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta) käytettyä ilmausta mukaillen.

19 — Vaikka perussopimuksissa ei ole viitattu jäsenvaltioiden tasa-arvon periaatteeseen nimenomaisesti ennen Lissabonin sopimusta, unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut sen olevan tavallaan kiinteä osa näitä. Ks. vastaavasti Zemanek, J., ”The Principle of Equality” teoksessa Kaddous, C. ja Auer, A., *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Helbing & Lichtenhahn, LGDJ, 2006, s. 237; Lenaerts, K ja Van Nuffel, P., ”Advanced Integration and the Principle of Equality of Member States within the European Union” teoksessa Kaddous, C. ja Auer, A., em. teos, s. 245, erityisesti s. 249. Ks. asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok., s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 24 kohta) ja asia 128/78, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 7.2.1979 (Kok., s. 419, 12 kohta). Ks. myös toisesta näkökulmasta asia 231/78, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 29.3.1979 (Kok., s. 1447, Kok. Ep. IV, s. 461, 9 kohta).

20 — Tämän määräyksen sanamuoto on tältä osin sama kuin sopimukseksi Euroopan perustuslaista annetun ehdotuksen I-5 artikla, joka noudatti edellä mainitun periaatteen oikeuskäytännössä kehittynyttä muotoilua. Ks. tältä osin Piris, J.-C., *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, s. 83 ja 84; Blanquet, M., ”Article I-5” teoksessa Burgorgue-Larsen, L., Levade, A. ja Picod, F. (toim.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, osa 1, Bruylant, 2007, s. 96.

21 — Ks. mm. asia 209/83, Ferriera Valsabbia v. komissio, tuomio 12.7.1984 (Kok., s. 3089, 14 kohta); asia C-59/91, Ranska v. komissio, määräys 5.2.1992 (Kok., s. I-525, 8 kohta); asia C-239/97, Irlanti v. komissio, määräys 7.5.1998 (Kok., s. I-2655, 7–9 kohta); asia C-406/01, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, määräys 17.5.2002 (Kok., s. I-4561, 20 kohta) ja asia C-242/07 P, Belgia v. komissio, määräys 8.11.2007 (Kok., s. I-9757, 16 kohta).

22 — Ks. mm. asia 117/78, Orlandi v. komissio, tuomio 5.4.1979 (Kok., s. 1613, 10 ja 11 kohta); asia C-195/91 P, Bayer v. komissio, tuomio 15.12.1994 (Kok., s. I-5619, 26 kohta); asia C-163/07 P, Diy-Mar Insaat Sanayi ve Ticaret ja Akar v. komissio, määräys 27.11.2007 (Kok., s. I-10125, 36 kohta); asia C-112/09 P, SGAE v. komissio, määräys 14.1.2010 (Kok., s. I-351, 20 kohta) ja asia C-73/10 P, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert v. komissio, määräys 16.11.2010 (Kok., s. I-11535, 42 kohta).

22. Puolan tasavalta vetoaa kolmannessa valitusperusteessaan täsmällisemmin siihen, että kanteen määräaikoja koskevien unionin määräysten ja säännösten tiukka soveltaminen ei saa johtaa siihen, että hyväksytään epätasa-arvo ”vanhojen” ja ”uusien” jäsenvaltioiden oikeussuojassa. Jäsenvaltioilta ei pidä evätä oikeutta nostaa niille osoitetusta oikeudellisesta toimesta kanne, joka perustuu EY 230 artiklan toiseen kohtaan, jossa määritellään jäsenvaltioiden asiavaltuus ja joka ilmentää niiden luonnollista oikeutta siihen, että unionin tuomioistuimet suojelevat niiden taloudellisia ja sosiaalisia etuja. Unionin toimielimet eivät siis voisi kaikille jäsenvaltioille osoitetun toimen julkaisupäivän valitsemisen välityksellä evätä uusilta jäsenvaltioilta näiden oikeutta oikeussuojaan. Puolan tasavalta viittaa tältä osin julkisasiamies Poiares Maduron edellä mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa Puola vastaan neuvosto antaman ratkaisuehdotuksen 50 kohtaan ja arvioi, että jättäessään Puolan tasavallan kanteen tutkimatta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rikkoi ilmeisellä tavalla oikeusvaltioperiaatetta ja periaatetta, joka koskee oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Puolan tasavalta lisää, että toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen määräyksen 55 kohdassa, nyt käsiteltävän asian olosuhteet ovat mitä suurimmassa määrin poikkeukselliset.

23. Tässä asiassa asetetaan tällä tavoin kyseenalaiseksi liittymissopimuksen allekirjoittamisen ja voimaantulon välisenä aikana unionin toteuttamat johdetun oikeuden toimet, jotka on toteutettu mainitun liittymisen vaatimusten täyttämiseksi ja joita siis voidaan soveltaa uuteen jäsenvaltioon tai uusiin jäsenvaltioihin, jotka ovat tämän sopimuksen allekirjoittajia.

24. Puolan tasavallan näin esittämään periaateargumentointiin vastaamiseksi on palattava hieman taaksepäin, mihin seuraavissa hyvin yleisluontoisissa pohdinnoissa pyritään.

25. Yhtäältä on huomattava, että unioni on valtioiden unioni samoin kuin kansojen unioni – mikä on yksi sen erityispiirteistä suhteessa muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin – joka harjoittaa käytännöllisesti katsoen taukoamatta jatkuvaa normatiivista toimintaa, joka on intensiteetiltään suurempaa kuin tähän mennessä missään muussa kansainvälisessä järjestössä, termin yleisimmässä merkityksessä. Ei ole sattumaa, että unionin muodostama oikeusjärjestelmä on nopeasti saanut ominaispiirteikseen itsenäisyyden, ensisijaisuuden ja tehokkuuden eli ominaispiirteet, jotka sillä tiedetään olevan. [23]

26. Toisaalta on huomattava, että alkuaan kuuden jäsenvaltion muodostaman unionin asteittainen laajentuminen ei ole poikkeuksellinen ilmiö vaan päinvastoin osa sen tarkoitusta. Uuden eurooppalaisen valtion liittyminen unioniin on tästä näkökulmasta katsottaessa kerta kerralta monimutkaisempaa, suoraan suhteessa integraation intensiteettiin ja sen yhä kasvavaan säännöstöön. [24]

27. Tästä seuraa, että unionin oikeusjärjestelmä toimii käytännössä aina eikä sen normatiivisen toiminnan pitäisi keskeytyä varsinkaan laajentumisprosessien aikana. [25] Juuri tästä erityispiirteestä syntyy ongelma, joka aiheutuu liittymissopimusten ja -asiakirjojen allekirjoittamisen ja voimaantulon välisenä aikana unionin toteuttamista toimista, joiden hyväksyminen voi riippua laajentumisesta ja

23 — Ks. mm. Barents, R., *The Autonomy of Community Law*, Kluwer, 2004; Simon, D., ”Les fondements de l’autonomie du droit communautaire”, teoksessa *Droit international et droit communautaire – Perspective actuelles*, trente-troisième colloque de la société française pour le droit international, Pedone, 2000, s. 207.

24 — Säännöstölle ei ole määritelmää, vaikka käsitettä käytetään perussopimuksissakin. Täysivaltaisten edustajien hyväksymässä yhteisessä julistuksessa yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, joka on liitetty Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, annetun asiakirjan päätösasiakirjaan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1), yhteisön säännöstön sanotaan kattavan ”unioniin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä sen institutionaalisen järjestelmän”.

25 — Tämä ongelma on varsin erityinen kun sitä tarkastellaan valtiosopimusoikeuden kannalta ja se poikkeaa huomattavasti yleisemmästä valtiosopimusten väliaikaista soveltamista koskevasta ongelmasta. Ks. tältä osin SEUT-sopimuksen 218 artiklan 5 kohta (aiempi EY 300 artiklan 2 kohta), jossa annetaan neuvostolle mahdollisuus tehdä neuvottelijan ehdotuksesta päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta ennen sen voimaantuloa. Ks. tästä aiheesta esim. 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*, TMC Aser Press, 2004, s. 124 ja sitä seuraavat sivut.; Mathy, D., ”Commentaires de l’article 24 des conventions de Vienne de 1969 et 1986” teoksessa Corten, O. ja Klein, P., *La Convention de Vienne sur le droit des traités*, Bruylant, 2006, osa 1, s. 1045; Lefeber, R., ”The provisional Application of Treaties”, teoksessa Klabbers, J. ja Lefeber, R., *Essays on the Law of Treaties – A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, Nijhoff, 1998, s. 81 ja Vignes, D., *Une notion ambiguë: la mise en application provisoire des traités*, AFDI, 1972, s. 181.

jotka näin ollen julkaistaan ennen liittymisen voimaantuloa, ilman, että ne kuitenkaan ovat välttämättä voimassa ennen tätä päivää. Vaikka liittymissopimuksissa ja -asiakirjoissa saatetaan itsessään määrätä [26] ennalta tällaisen normatiivisen toiminnan sisällöstä ja vaikutuksista, on kuitenkin varsin selvää, että nämä mahdollisuudet ovat hyvin rajallisia.

28. Tämä ilmiö johtaa huomioimaan unionin johdetun oikeuden, jota on sovellettava yhtäläisesti sekä vanhoihin että uusiin jäsenvaltioihin, vaikka nämä viimeksi mainitut eivät ole ”osallistuneet” sen valmistelemiseen. [27]

29. Unionin toimielimille liittymissopimuksen 2 artiklan 3 kohdan kaltaisilla määräyksillä annettu valtuus toteuttaa johdetun oikeuden toimia liittymissopimuksen allekirjoittamisen ja voimaantulopäivän välisenä aikana aiheuttaa epätasa-arvoista kohtelua kahden jäsenvaltioryhmän välillä, joista ensimmäinen koostuu valtioista, jotka olivat jo jäseniä mainittujen toimien antamisen ajankohtana ja jotka ovat siis osallistuneet niiden laatimiseen, ja toinen valtioista, jotka eivät vielä ole jäseniä eivätkä siis ole voineet osallistua niiden laatimiseen. [28]

30. Tältä osin on korostettava, että oikeusunionin ajatus, nykyään oikeusvaltiota koskeva arvo, ei edellytä ainoastaan perusoikeuksien kunnioittamista ja sen valvontaa, että toimielinten toteuttamat toimet ovat yhteensopivia perustuslakia vastaavan asiakirjan muodostavien perussopimusten [29] sekä yleisten oikeusperiaatteiden [30] kanssa, vaan myös sitä, että unionin johdettua oikeutta luodaan

26 — Tämä mahdollisuus ei ole harvinainen unionin oikeudessa. Vuoden 2004 liittymissopimuksen 2 artiklan 3 kohtaa, johon asetus N:o 60/2004 erityisesti perustuu, vastaavia määräyksiä on jo vuoden 1994 liittymissopimuksessa (Itävallan tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta; 2 artiklan 3 kohta) ja vuoden 1985 liittymissopimuksessa (Espanjan kuningaskunta ja Portugalin tasavalta; 2 artiklan 3 kohta). Vuoden 2005 liittymissopimuksessa (Bulgarian tasavalta ja Romania, 4 artiklan 3 kohta) on samankaltaisia määräyksiä. Ks. myös Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisestä Euroopan hiili- ja teräsyhteisöön 11.6.1985 tehty Euroopan yhteisöjen neuvoston päätös (EYVL 1985, L 302, s. 5). Sitä vastoin vuoden 1972 (Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta) ja vuoden 1979 (Helleenien tasavalta) liittymissopimuksissa ei ole vastaavia määräyksiä. Yksityiskohtaisesti seuraavaa tässä tarkastelematta on syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuin on joutunut tutkimaan myös sellaisia järjestelyjä, jotka siitä huolimatta, että ne ovat erilaisia, vastaavat yhtä hyvin samoihin huolenaiheisiin. Ks. erityisesti asia C-259/95, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.10.1997 (Kok., s. I-5303). Luonteeltaan tällaiset määräykset ovat unionin toimielinten keräämän liittymissopimusten laatimista ja täytäntöönpanoa koskevan runsaan kokemuksen tulosta riippumatta syistä, joiden vuoksi kyseiset määräykset on otettu mukaan liittymissopimuksiin. Niiden ensisijaisena tavoitteena on antaa unionin toimielimille mahdollisuus ryhtyä tyhjentävästi lueteltuihin toimenpiteisiin, jotka ovat liittymisen kannalta välttämättömiä, mutta joita ei ole voitu toteuttaa ennen sopimuksen ja liittymisasiakirjan allekirjoittamista, ja täten sisällyttää yhteisön säännöstö.

27 — Näin luodun johdetun oikeuden ensimmäisenä ominaispiirteenä on, että uudet jäsenvaltiot eivät voi ”osallistua” sen kehittämiseen, vaikka ne on kuitenkin osoitettu pääasiallisesti niille. Liittymissopimuksissa on tietenkin aina kiinnitetty erityistä huomiota tiettyjen päätösten tekemistä koskevien erityismenettelyjen vahvistamiseen ja muihin toimenpiteisiin, joihin on ryhdyttävä liittymistä edeltävän kauden aikana. Se, että on olemassa näitä menettelyjä, joilla ehdokasmaille annetaan lähtökohtaisesti ainoastaan oikeus tulla kuulluksi, ei kuitenkaan poista sitä, että nämä viimeksi mainitut eivät ”osallistu” sellaisten toimenpiteiden hyväksymiseen, joita ei lisäksi ole muodollisesti hyväksytty yhteisön säännöstöön kuuluvina. Ks. tästä vuoden 2003 liittymisasiakirjoihin liitetty ”Tiedonsaanti- ja neuvottelumenettely liittymistä edeltävänä aikana tehtävien tiettyjen päätösten tekemistä ja toteutettavien muiden toimenpiteiden hyväksymistä varten” (EUVL 2003, L 236, s. 987).

28 — Tähän liittyen voidaan todeta, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut asiassa T-257/04, Puola v. komissio, 10.6.2009 antamassaan tuomiossa (Kok., s. II-1545, 235 kohta), että Puolan tasavalta oli osallistunut ainoastaan tarkkailijana maataloustuotteiden kaupan osalta toteutettavista siirtymätoimenpiteistä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisen vuoksi 10.11.2003 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1972/2003 (EUVL L 293, s. 3) antamiseen.

29 — Tämä on yksi yhteisön ja sittemmin oikeusunionin perusteista, josta oikeuskäytännössä on toistuvasti muistutettu em. asiassa Les Verts v. parlamentti 23.4.1986 annetusta tuomiosta (23 kohta) alkaen. Ks. myös asia C-15/00, komissio v. EIP, tuomio 10.7.2003 (Kok., s. I-7281, 75 kohta); asia C-229/05 P, PKK ja KNK v. neuvosto, tuomio 18.1.2007 (Kok., s. I-439, 109 kohta); yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008 (Kok., s. I-6351, 281 kohta) ja em. asia E ja F, tuomion 24 kohta.

30 — Ks. mm. asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002 (Kok., s. I-6677, 38 kohta) ja asia C-232/05, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.2006 (Kok., s. I-10071, 57 kohta).

demokraattisesti, mikä edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden tasa-arvoista osallistumista [31] joko suoraan, Euroopan parlamentin jäsenten tai jäsenvaltioiden Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa olevien edustajien välityksellä, [32] tai välillisesti neuvoston [33] siirtämän toimivallan yhteydessä tai nyttemmin parlamentin ja neuvoston [34] siirtämän toimivallan yhteydessä.

31. On kuitenkin tärkeää korostaa, että se, että tulevat jäsenvaltiot eivät osallistu näissä erityistilanteissa toteutettujen toimien valmisteluun, voi tosin, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, olla perusteltua primäärioikeuden perusteella, tässä tapauksessa liittymissopimuksen ja/tai -asiakirjojen perusteella. [35] Liittymissopimuksissa ja -asiakirjoissa voidaan varmasti hyvin määrätä sellaisen oikeuden luomisesta, jota on sovellettava kaikkiin, sekä uusiin että vanhoihin jäsenvaltioihin, vaikka uudet jäsenvaltiot eivät ole voineet ”osallistua” sen luomiseen, sillä nämä uudet jäsenvaltiot hyväksyvät sen allekirjoittamalla ja ratifioimalla mainitut sopimukset ja asiakirjat.

32. Tämä viimeksi mainittu erityispiirre on helppo hyväksyä, jos se johtuu ”asian luonteesta”. [36] Sitä vastoin sellaisen oikeussuojakeinon, jonka avulla uudet jäsenvaltiot voivat saattaa tuomioistuinvalvonnan alaiseksi tällaisissa olosuhteissa toteutetut toimet, puuttumisen selittäminen on selvästi vaikeampi tehtävä.

33. On selvää, että valtiot, joista ”pian tulee” jäseniä, eivät voi osallistua millään tavoin unionin oikeuden luomiseen etenkään neuvostossa olevien edustajiensa kautta niin kauan kuin kyseiset valtiot eivät ole tosiasiallisesti unionin jäseniä.

34. Käsiteltävässä asiassa epätasa-arvo sopimusten soveltamisessa ei kuitenkaan ole peräisin tästä, vaan siitä, että uudet jäsenvaltiot eivät voi käyttää samoin edellytyksin kuin vanhat jäsenvaltiot oikeussuojakeinoja näin toteutettuja toimia vastaan, jos kanteen nostamisen määräaika on päättynyt jo pelkästään toimien julkaisupäivämäärän vuoksi ennen kuin näistä tulee tosiasiallisesti jäsenvaltiota. [37]

35. Tältä osin lähtökohtana on oltava periaate, joka on nykyään ilmaistu SEU 4 artiklan 2 kohdassa ja jonka mukaan ”unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa”, joka kaikissa tapauksissa sulkee pois perusteettoman epätasa-arvon jäsenvaltioiden välillä. [38] On vaikeaa perustella sellaista epätasa-arvoa, joka johtuu siitä, että valtiolla, joka muiden valtioiden tavoin on velvollinen noudattamaan jotain toimea, ei ole kyseiseen toimeen nähden muuta vaihtoehtoa kuin sen hyväksyminen, kaikki muut vaihtoehdot poissulkien.

31 — SEU 4 artiklan 2 kohta.

32 — Ks. tältä osin myös julkisasiamies Poiares Maduron 26.3.2009 antama ratkaisuehdotus asiassa C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 8.9.2009 (Kok., s. I-7585, ratkaisuehdotuksen 6 kohta ja alaviite 5).

33 — EY 202 artiklan perusteella. Tältä osin riittää, että viitataan komiteamenettelyä sääteleviin säädöksiin: menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehty neuvoston päätös 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23). Ks. myös Euroopan parlamentin ja komission välinen sopimus menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2006/512/EY, soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL 2008, C 143, s. 1, oikaisu EUVL C 154, s. 24). Ks. mm. Piris, J.-C., ”La comitologie: vers l’épilogue d’une longue saga” teoksessa *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” teoksessa *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Editions de l’ULB, 2003, s. 211; Lenaerts, K. ja Verhoeven, A., *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, CMLR, 2000, s. 645.

34 — On todettava, että SEUT 291 artiklalla on muutettu komission täytäntöönpanovallan käyttöä. Ks. tältä osin yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011 (EUVL L 55, s. 13), jolla kumottiin em. päätös 1999/468. Ks. Craig, P., *Delegated Acts, Implementing acts and the new Comitology Regulation*, European Law Review, 2011, nro 5, s. 671 ja Edenharter, A., *Die Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon*: *Verschiebung der Einflussmöglichkeiten zugunsten der EU-Kommission*?, Die öffentliche Verwaltung, 2011, s. 645.

35 — On kuitenkin muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että liittymisasiakirjan pöytäkirjat ja liitteet ovat primäärioikeuden määräyksiä, joiden täytäntöönpanon lykkääminen, muuttaminen tai kumoaminen on mahdollista ainoastaan alkuperäisten perustamissopimusten muuttamista koskevassa järjestyksessä, jollei liittymisasiakirjassa toisin määrätä (ks. asia C-445/00, Itävalta v. neuvosto, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8549, 62 kohta)). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on puolestaan todennut, että liittymisasiakirjan määräys voi olla lainsäädäntötoimien oikeudellisena perustana (ks. asia T-70/99, Alpharma v. neuvosto, tuomio 11.9.2002 (Kok., s. II-3495, 106 ja 107 kohta).

36 — Kuten paroni de la Brèdellä oli tapana sanoa; Montesquieu, *De l’esprit des lois* (Lakien henki), 1748.

37 — Kanneoikeus, joka täten riippuu vaihtuvasta tekijästä eli toimen julkaisupäivästä, on siis sattumanvarainen.

38 — Tässä on muistutettava, että oikeuskäytännössä on jo hylätty uuden jäsenvaltion ehdottama tulkinta liittymisasiakirjan määräyksistä, koska sillä ”olisi yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta olennaisiin sääntöihin sellaisia vaikutuksia, joita ei jäsenvaltioiden välisen yhdenvertaisuuden vuoksi voida hyväksyä” (ks. em. asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 9 kohta).

36. Käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa vanhat jäsenvaltiot ovat nimittäin ”osallistuneet” tällaisissa olosuhteissa toteutettujen toimien valmistelemiseen tavalla tai toisella ja voivat vanhoina jäsenvaltioina hakea niihin muutosta suoraan tuomioistuimessa EY 230 artiklan toisen kohdan nojalla EY 230 artiklan viidennessä kohdassa määrättyjä määräaikoja noudattaen etuoikeutettuina kantajina. Uusilta jäsenvaltioilta, joilta on väistämättä evätty kaikenlainen ”osallistuminen” näiden toimien valmistelemiseen, evätään myös uusina jäsenvaltioina kaikenlainen mahdollisuus hakea muutosta näihin toimiin. Aikaisemmin tällaisissa olosuhteissa toteutettuja ja sovellettuja toimia on kuvattu sanalla ukaasi. Toimea, jota on yksinkertaisesti vain noudatettava, on pidettävä rakenteellisesti vieraana oikeusunionin ajatukselle. Yleisesti ottaen on todettava, että jos toimen valmistelemiseen osallistumista ei voida taata kaikille niille jäsenvaltioille, joille se osoitetaan, oikeusunionin alkuperäinen tarkoitus on esteenä sille, että sitä vastaan ei ole mitään muutoksenhakukeinoja.

37. Periaatteessa ei tosin ole kovin vaikeaa hyväksyä sitä, että liittymissopimuksissa ja -asiakirjoissa asetetaan nimenomaisesti erityisiä määräyksiä, jotka koskevat muutoksenhakukeinoja ja tietyin varauksin jopa mainittujen muutoksenhakukeinojen rajoituksia.

38. Oikeusunionin ajatus sitä vastoin edellyttää, että ainakaan primäärioikeuden nimenomaisten määräysten puuttuessa ei ole mahdollista evätä uusilta jäsenvaltioilta kokonaan oikeutta nostaa kanne sellaisista toimista, jotka on niille osoitettu ja toteutettu niiden liittymisen vahvistavien sopimusten ja asiakirjojen allekirjoittamispäivän ja voimaantulopäivän välisenä aikana. Kyseinen ajatus edellyttää, että mainitut jäsenvaltiot voivat kyseisessä asemassaan ja siitä alkaen, kun ne saavat tämän aseman, riitauttaa kohtuullisissa määräajoissa sellaisen johdetun oikeuden, jota on tarkoitus soveltaa laajentuneessa unionissa ja jonka luomiseen ne eivät ole voineet osallistua.

39. Niiden on lisäksi voitava käyttää tätä mahdollisuutta jäsenvaltioina eikä pelkästään oikeushenkilöinä [39] tai kolmansina valtioina.

40. Nämä toimet ensinnäkin koskevat näitä valtioita siinä asemassa, että niistä ”pian tulee” jäseniä, eikä oikeushenkilöinä tai kolmansina valtioina, ja näitä toimia sovelletaan niihin jäsenvaltioiden asemassa ja edellyttäen, että niistä on tosiasiallisesti tullut jäsenvaltioita. [40] Näiden toimien säännökset koskevat niitä olennaisesti jäsenvaltioina ja niiden on voitava käyttää muutoksenhakukeinoja tässä asemassa.

41. Näiden uusien jäsenvaltioiden on toiseksi voitava lisäksi käyttää EY 230 artiklassa tarkoitettua kanneoikeutta tasavertaisesti vanhojen jäsenvaltioiden kanssa samoilla edellytyksillä kuin muiden jäsenvaltioiden eli edellytyksiä, joita sovelletaan muihin jäsenvaltioihin, koska ne ovat ”osallistuneet” tämän oikeuden luomiseen. Tässä on otettava huomioon se, ettei ole sattumaa, että jäsenvaltioilla [41] on Euroopan parlamentin, [42] neuvoston ja komission [43] tavoin oikeusopissa vahvistettu ”etuoikeutettujen” kantajien asema.

42. Näin ollen sellaista EY 230 artiklan tulkintaa, joka johtaa Puolan tasavallan asetusta N:o 60/2004 koskevan kanteen tutkimatta jättämiseen yksinomaan sillä perusteella, että kanne on nostettu asetuksen julkaisupäivästä alkaneen kahden kuukauden määräajan jälkeen, on pidettävä oikeusvaltion arvon ja jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa koskevan periaatteen vastaisena. [44]

39 — Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut Euroopan parlamentin asiavaltuudesta, EY 230 artiklan neljännen kohdan järjestelmä ei sovellu jäsenvaltion nostamaan kumoamiskanteeseen (ks. asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990, Kok., s. I-2041, Kok. Ep. X, s. 443, 14 kohta).

40 — Ks. tästä analogisesti asia C-477/98, Eurostock, tuomio 5.12.2000 (Kok., s. I-10695, 58 kohta) ja asia C-346/09, Denkavit Nederland ym., tuomio 22.6.2011 (Kok., s. I-5517, 65 ja 66 kohta).

41 — Ks. mm. asia 166/78, Italia v. neuvosto, tuomio 12.7.1979 (Kok., s. 2575, 5 ja 6 kohta) ja asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok., s. 905, 6 kohta).

42 — Nizzan sopimuksen voimaantulosta alkaen.

43 — Ks. mm. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok., s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 3 kohta) ja asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003 (Kok., s. I-937, 28 kohta).

44 — Tältä osin on lisättävä, että kanneoikeutta, joka siis pitää myöntää uudelle jäsenvaltiolle tilanteessa, joka on samanlainen kuin Puolan tasavallan suhteessa asetukseen N:o 60/2004, ei pidä suhteuttaa asiassa C-299/05, komissio v. parlamentti ja neuvosto, 18.10.2007 annetun tuomion (Kok., s. 8695, 29 ja 30 kohta) perusteella; ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut kyseistä tuomiota em. asiassa Puola v. komissio antamassaan tuomiossa (69–73 kohta), joka on em. asiassa C-335/09 P, Puola v. komissio, tehdyn valituksen kohteena. Tällainen kanneoikeus ei nimittäin saa olla riippuvainen toimielinten toimiinsa mahdollisesti tekemien muutosten väistämättömästä sattumanvaraisuudesta.

43. Seuraavaksi on syytä hyväksyä Puolan tasavallan toisessa ja kolmannessa kanneperusteessaan esittämät perustelut ja kumota valituksenalainen määräys ilman, että on tarpeen tutkia muita perusteita.

44. Vielä on tutkittava kysymystä, joka ei ole merkityksetön, vaihtoehdoista, jotka ovat unionin tuomioistuimen käytettävissä tämän pyrkiessä korjaamaan epäkohdan, joka aiheutuu sopimusten sellaisesta tulkinnasta, jolla suljetaan pois uuden jäsenvaltion oikeus nostaa kanne liittymissopimuksen ja sen vahvistavan asiakirjan allekirjoittamispäivän ja voimaantulopäivän välisenä aikana toteutetuista ja julkaistuista toimista, ja joka näin voi loukata oikeusvaltion arvoa ja jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa koskevaa periaatetta sekä jäsenvaltion etuoikeutettua kanneoikeutta käsiteltävän tapauksen kaltaisessa tilanteessa.

45. Julkisasiamies Poiares Maduron edellä mainitussa asiassa Puola vastaan neuvosto antamassa ratkaisuehdotuksessa [45] on esitetty kaksi keinoa, joista ensimmäinen on praeter legem ja toinen secendum legem.

46. Vaikka voidaan hyväksyä, että unionin tuomioistuin voi harkita ensimmäistä keinoa julkisasiamies Poiares Maduron edellä mainitussa asiassa Puola vastaan neuvosto antamassa ratkaisuehdotuksessa [46] ehdottaman linjan mukaisesti, kallistun kuitenkin toisen keinon ja sellaisen tulkinnan puoleen, jossa tukeudutaan perussopimusten tarkoitukseen ja rakenteeseen niiden yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden mukaisesti, joissa tämä on vahvistanut Euroopan parlamentin asianosaiskelpoisuuden [47] ja asiavaltuuden. [48]

47. Kertauksena esitän, että edellä mainitussa asiassa Les Verts vastaan parlamentti antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin käsitteli kysymystä siitä, voivatko parlamentin toteuttamat toimet olla ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklaan [49] perustuvan kumoamiskanteen kohteena huolimatta siitä, että tämä määräys koski tuolloin ainoastaan neuvoston ja komission toimia.

48. Perustaen kantansa oikeusyhteisön ajatukseen ja pitäen perustamissopimuksia perustuslakia vastaavana asiakirjana yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sellainen ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan tulkinta, jolla suljetaan pois parlamentin perustamissopimuksen soveltamisalalla toteuttamat toimet kannekelpoisten toimien joukosta, johtaisi tulokseen, joka olisi perustamissopimuksen tarkoituksen, sellaisena kuin se on ilmaistu ETY:n perustamissopimuksen 164 artiklassa, [50] ja yleisen rakenteen vastainen, koska tällaisilla toimilla voitaisiin muun muassa loukata jäsenvaltioiden tai muiden toimielinten toimivaltaa tai ylittää niiden toteuttajan toimivallan rajat ilman, että niitä olisi mahdollista saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli tästä noudattaen tältä osin julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotusta, [51] että parlamentin toimista nostetut kumoamiskanteet voidaan ottaa tutkittavaksi sikäli kuin näillä toimilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia kolmansiin osapuoliin nähden.

49. Kuten julkisasiamies Poiares Maduro on edellä mainitussa asiassa Puola vastaan neuvosto [52] antamansa ratkaisuehdotuksen 27 kohdassa muistuttanut, huolimatta siitä, että parlamentilla ei ollut oikeutta nostaa kannetta ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan tai EHTY:n perustamissopimuksen 146 artiklan nojalla, yhteisöjen tuomioistuin katsoen, että sille ETY:n

45 — Ratkaisuehdotuksen 54–60 kohta.

46 — Ks. ratkaisuehdotuksen 59 kohta. Koska yhteisön toimi vaikuttaa uuteen jäsenvaltioon ainoastaan siinä tapauksessa, että liittymissopimus ja -asiakirja tulevat voimaan ja vasta siitä alkaen, EY 230 artiklan viidennessä kohdassa määrätty kanteen nostamisen määräaika ei voi alkaa ennen tätä voimaantuloa.

47 — Em. asia Les Verts v. parlamentti, tuomion 23–26 kohta.

48 — Em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990, 11–27 kohta.

49 — Entinen EY 230 artikla, josta on tullut SEUT 263 artikla.

50 — Entinen EY 220 artikla, jonka määräys sisältyy nykyään SEUT 19 artiklaan.

51 — Ks. em. asiassa Les Verts v. parlamentti annetun ratkaisuehdotuksen 6 ja 7 kohta.

52 — 55 kohta.

perustamissopimuksen 164 artiklassa annettu tehtävä edellytti, että se pitää yllä perustamissopimuksessa luotua toimielinten välistä tasapainoa ja valvoo näin ollen, että parlamentin oikeuksia noudatetaan, otti tietyin edellytyksin [53] tämän toimielimen neuvoston tai komission toimesta nostamat kumoamiskanteet tutkittavaksi sivuuttaen näin aikaisemman oikeuskäytäntönsä. [54] Yhteisöjen tuomioistuin totesi näin ollen, että ”menettelyllinen aukko”, joka johtui parlamentin kanneoikeutta koskevan määräyksen puuttumisesta, ei voi olla ”ensisijainen suhteessa siihen perustavanlaatuiseen intressiin, joka liittyy Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksilla määritellyn toimielinten välisen tasapainon säilyttämiseen”. [55]

50. Yhteisöjen tuomioistuin on näin molemmissa tapauksissa asettanut perustamissopimusten praeter legem -tulkinnan etusijalle, koska muulla tavoin ei voitu taata oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan, joka on olennainen osa oikeusunionia, eli ensimmäisessä tapauksessa jokaisen henkilön oikeussuojaa sellaisiin Euroopan parlamentin toimiin nähden, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia suhteessa asianomaiseen henkilöön, ja toisessa tapauksessa parlamentin oikeutta nostaa kanne sellaisista muiden toimielinten toimista, joilla loukataan sen oikeuksia ja siis toimielinten välistä tasapainoa.

51. Voitaisiin jopa lisätä, että praeter legem -tulkintaa on erityisesti sovellettava aina, kun se on ainoa pätevä vastaus sellaiseen kysymykseen, josta ei ole määrätty perussopimuksissa mutta joka asettaa radikaalisti kyseenalaiseksi jonkin SEU 2 artiklassa [56] lueteltujen unionin arvojen kaltaisen arvon.

52. Periaate jäsenvaltioiden tasa-arvosta perussopimuksia sovellettaessa yhdessä oikeusvaltion arvon kanssa edellyttää, että uusille jäsenvaltioille myönnetään oikeus nostaa kanne unionin toimielinten toteuttamista toimista käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa. Kun otetaan huomioon oikeusvarmuuden vaatimukset, tämän kanneoikeuden, koska muuta erityismääräystä ei ole ja analogisesti EY 230 artiklan viidennen kohdan määräysten kanssa, pitää olla sidottu viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitettuun määräaikaan, joka alkaa asianomaisen liittymissopimuksen voimaantulopäivästä.

IV Asetuksesta N:o 60/2004 nostettu kanne

53. Unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisestä kohdasta seuraa, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, unionin tuomioistuin voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

54. Vaikka unionin tuomioistuimella on käytettävissään tarvittavat seikat, jotta se voi ratkaista lopullisesti komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä esittämän oikeudenkäyntiväitteen, [57] tilanne ei sitä vastoin ole sama Puolan tasavallan kanteen asiakysymysten tutkimisen osalta.

55. Edellä esitetystä seuraa, että Puolan tasavallan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 28.6.2004 jättämää kannetta ei ollut nostettu liian myöhään, ja näin ollen komission esittämä oikeudenkäyntiväite, jossa komissio vetosi ainoastaan prekluusioon, on hylättävä ja Puolan tasavallan kanne on siis otettava tutkittavaksi.

53 — Kanne voitiin ottaa tutkittavaksi ainoastaan siltä osin kuin siinä vaadittiin turvaaman Euroopan parlamentin oikeudet ja siltä osin kuin se tukeutui ainoastaan parlamentin oikeuksien loukkaamista koskeviin perusteisiin.

54 — Yhteisöjen tuomioistuin oli nimittäin todennut asiassa 302/87, parlamentti v. neuvosto, 27.9.1988 antamassaan tuomiossa (Kok., s. 5615, Kok. Ep. IX, s. 589, 26–28 kohta), että julkiasiamies Darmonin ratkaisuehdotuksesta poiketen tuolloin sovellettavien määräysten nojalla parlamentille ei voitu tunnistaa asiavaltuutta.

55 — Em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990, 26 kohta.

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

57 — Ks. mm. asia C-193/01 P, Pitsiorlas v. neuvosto ja BCE, tuomio 15.5.2003 (Kok., s. I-4837, 32 kohta); asia C-521/06 P, Athinaïki Techniki v. komissio, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5829, 66 kohta); asia C-319/07 P, 3F v. komissio, tuomio 9.7.2009 (Kok., s. I-5963, 99 kohta) ja asia C-322/09 P, NDSHT v. komissio, tuomio 18.11.2010 (Kok., s. I-11911, 65 ja 66 kohta).

56. Puolan tasavalta pyytää lisäksi unionin tuomioistuinta ratkaisemaan asetuksesta N:o 60/2004 nostetun kumoamiskanteen asiakysymyksen lopullisesti Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaisesti ja vaatii kumoamaan muodollisesti mainitun asetuksen 5 artiklan, 6 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan, 7 artiklan 1 kohdan sekä 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan. Se nimittäin katsoo, että asia voidaan ratkaista lopullisesti, ja vetoaa tältä osin käsiteltävässä asiassa esitettyjen ja edellä mainittuun asiaan Puola vastaan komissio annettuun tuomioon johtaneessa asiassa esitettyjen väitteiden väliseen yhtäläisyyteen. Se myös toteaa pitävänsä voimassa kokonaisuudessaan kaikki ensimmäisessä oikeusasteessa tältä osin sen kannekirjelmässä ja vastauskirjelmässä esitetyt kanneperusteet.

57. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt kokonaan tutkimatta asetuksesta N:o 60/2004 nostetun kanteen tutkimatta lainkaan Puolan tasavallan esittämiä kanneperusteita,[58] käsiteltävä asia on siis palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä antaa ratkaisun Puolan tasavallan esittämistä asetuksen N:o 60/2004 kumoamista koskevista vaatimuksista.[59]

V Ratkaisuehdotus

58. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Asiassa T-258/04, Puola vastaan komissio, 10.6.2009 annettu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys kumotaan.

2) Euroopan komission Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämä oikeudenkäyntiväite hylätään.

3) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se ratkaisee Puolan tasavallan esittämät vaatimukset, joissa tämä vaatii kumoamaan sokerialalla sovellettavista siirtymätoimenpiteistä Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian unioniin liittymisen vuoksi 14.1.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 60/2004 5 artiklan, 6 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan, 7 artiklan 1 kohdan sekä 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan.

4) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

58 — Ks. vastaavasti mm. asia C-362/09 P, Athinaïki Techniki v. komissio, tuomio 16.12.2010 (Kok., s. I-13275, 79 kohta); asia C-506/08 P, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6237, 126 kohta) ja yhdistetyt asiat C-463/10 P ja C-475/10 P, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, tuomio 13.10.2011 (Kok., s. I-9639, 81 ja 82 kohta).

59 — Se, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo ottanut kantaa asetuksen N:o 60/2004 pätevyyteen lainvastaisuusväitteen yhteydessä eräässä toisessa tapauksessa (yhdistetyt asiat T-300/05 ja T-316/05, Kypros v. komissio, tuomio 2.10.2009, 43–153 kohta), ei voi muuttaa tätä päätelmää huolimatta siitä, että jotkut kyseisessä tapauksessa esitetyt perusteet ja väitteet ovat samankaltaisia nyt esitettyjen kanssa.