SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

L. A. GEELHOED

vom 1. Juni 2006 [1]

I — Einleitung

1. Mit dieser Klage gemäß Artikel 230 EG begehrt das Europäische Parlament die Nichtigerklärung der Richtlinie Nr. 2004/85/EG [2], mit der Estland eine befristete Ausnahme in Bezug auf die Anwendung einiger Bestimmungen der Richtlinie 2003/54/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt [3] bewilligt wird. Die Klage wird damit begründet, dass die Richtlinie 2004/85 fälschlicherweise auf Artikel 57 der Beitrittsakte vom 16. April 2003 [4] gestützt worden sei. Parallel zu dieser Klage hat das Europäische Parlament eine ähnliche Klage gegen den Rat in Bezug auf eine befristete Ausnahme erhoben, die Slowenien auf der Grundlage derselben Bestimmung bewilligt wurde [5]. Meine Schlussanträge in jener Rechtssache werden zusammen mit meinen Schlussanträgen in der vorliegenden Rechtssache vorgetragen werden.

2. Im folgenden Abschnitt werde ich nur die einschlägigen Verfahrensbestimmungen der Beitrittsakte anführen. Die anderen, materiell-rechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Ausnahme als solche werden in Abschnitt III beschrieben werden, in dem der Hintergrund des Rechtsstreits erläutert wird.

II — Anwendbare Bestimmungen

3. Die Klage des Europäischen Parlaments betrifft die richtige Auslegung von Artikel 57 BA; dieser bestimmt:

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie 2004/85/EG des Rates vom 28. Juni 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anwendung bestimmter Vorschriften auf Estland (ABl. L 236, S. 10) (im Folgenden: Richtlinie 2004/85).

3 — Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG — Erklärungen zu Stilllegungen und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen (ABl. L 176, S. 37, im Folgenden: Richtlinie 2003/54).

4 — Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge vom 16. April 2003 (ABl. L 236, S. 33, im Folgenden: Beitrittsakte oder BA).

5 — Rechtssache C-414/04 (Europäisches Parlament/Rat), anhängig.

„(1) Erfordern vor dem Beitritt erlassene Rechtsakte der Organe aufgrund des Beitritts eine Anpassung und sind die erforderlichen Anpassungen in dieser Akte oder ihren Anhängen nicht vorgesehen, so werden diese Anpassungen nach dem in Absatz 2 vorgesehenen Verfahren vorgenommen. Diese Anpassungen treten mit dem Beitritt in Kraft.

(2) Der Rat oder die Kommission, je nachdem, welches Organ die ursprünglichen Rechtsakte erlassen hat, legt zu diesem Zweck die erforderlichen Wortlaute fest; der Rat beschließt dabei mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission."

4. Um Artikel 57 BA im richtigen Kontext prüfen zu können, muss Artikel 55 BA wiedergegeben werden:

„Auf ordnungsgemäß substanziierten Antrag eines der neuen Mitgliedstaaten kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission vor dem 1. Mai 2004 zeitlich begrenzte Maßnahmen zur Gewährung von Ausnahmen von Rechtsakten der Organe beschließen, die zwischen dem 1. November 2002 und dem Tag der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags angenommen wurden."

5. Zu erwähnen ist ferner ein Informations- und Konsultationsverfahren, das in einem Briefwechsel zwischen der Europäischen Union und den neuen Mitgliedstaaten niedergelegt wurde; dieser Briefwechsel ist der Schlussakte zum Beitrittsvertrag als Anhang beigefügt. Nach diesem Verfahren wurde vereinbart, dass die Organe der Europäischen Union den beitretenden Staaten alle Vorschläge, Mitteilungen, Empfehlungen oder Initiativen, die zu Beschlüssen der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union führen können, angemessen zur Kenntnis bringen. Auf begründeten Antrag eines beitretenden Staates, der dabei seine Interessen als künftiges Mitglied der Union ausdrücklich darlegt und seine Bemerkungen vorbringt, finden Konsultationen in einem Interimsausschuss statt, der sich aus Vertretern der Union und der beitretenden Staaten zusammensetzt. Bestehen nach den Konsultationen noch ernste Schwierigkeiten, so kann die Frage auf Antrag eines beitretenden Staates auf Ministerebene erörtert werden.

III — Sachverhalt

6. Der Stromerzeugungssektor in Estland ist dadurch gekennzeichnet, dass Ölschiefer der bedeutendste Brennstoff ist, der für die Stromerzeugung verwendet wird. 90 % der Elektrizität, die in Estland erzeugt wird, beruht auf diesem festen Brennstoff, der die einzige einheimische Energiequelle in diesem Land darstellt. Es handelt sich also um einen für die Versorgungssicherheit Estlands strategischen Bereich. Aus Gründen der Erhöhung der Effizienz und der Anpassung an die gemeinschaftlichen Normen im Umweltbereich wird der Sektor modernisiert.

Die zu diesem Zweck getätigten Investitionen müssen für einen Zeitraum garantiert werden, der über das Jahr 2008 hinausgeht, was nur durch eine schrittweise Einführung des Wettbewerbs möglich ist [6].

7. Im Hinblick auf diese besonderen Merkmale beantragte Estland während der Verhandlungen über seinen Beitritt zur Europäischen Union eine Übergangszeit für die Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 der ersten Elektrizitätsrichtlinie, Richtlinie 96/92/EG [7], wonach die Mitgliedstaaten ihre Elektrizitätsmärkte in Bezug auf Großverbraucher von Elektrizität (definiert als solche mit einem Jahresverbrauch von mehr als 40 GWh, der zunächst auf 20 GWh und später auf 9 GWh zu senken war) bis zum 1. Juli 2004 zu öffnen hatten. Estland wurde in Bezug auf diese Verpflichtung eine Ausnahme bis 31. Dezember 2008 bewilligt, die in Anhang VI der Beitrittsakte [8] festgelegt wurde.

8. Zusätzlich wurde im Hinblick auf die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagungen in Lissabon und Barcelona) zum Ausdruck gebrachte Absicht, die Liberalisierung auf dem Elektrizitäts- und Gassektor in der Gemeinschaft zu beschleunigen, dem Beitrittsvertrag eine Erklärung (Nr. 8) in Bezug auf die Auswirkungen dieser Entwicklungen für Estland angefügt [9]. In dieser Erklärung nimmt die Union zur Kenntnis, dass Estland sich seine Position zu künftigen Entwicklungen der Rechtsetzung zu diesem Bereich vorbehält. Sie erkennt an, dass die mit der Umstrukturierung der Ölschieferindustrie in Estland zusammenhängende besondere Lage bis Ende 2012 besondere Anstrengungen erfordern wird und dass der estnische Elektrizitätsmarkt für gewerbliche Abnehmer bis zu diesem Zeitpunkt nur schrittweise geöffnet werden kann [10].

9. Über die Beschleunigung der Öffnung der Elektrizitätsmärkte der Mitgliedstaaten, die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates ins Auge gefasst war, wurde im Juni 2003 vom Europäischen Parlament und dem Rat Einigung erzielt. Diese Einigung wurde in der Richtlinie 2003/54 niedergelegt, die

6 — Absätze 12 bis 15 der Erläuterungen des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anwendung bestimmter Vorschriften auf Estland, KOM (2004) 318 endg.

7 — Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. L 27 vom 30. Januar 1997, S. 20).

8 — Anhang VI zur Beitrittsakte, Abschnitt 8 Nr. 2: „In Estland gilt Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie 96/92/EG bis zum 31. Dezember 2008 nicht."

9 — Erklärung Nr. 8 zu Ölschiefer, zum Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Elektrizitätsrichtlinie): Estland.

10 — Absatz 2 dieser Erklärung lautet wie folgt: „Die Union weist Estland auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagungen in Lissabon bzw. Barcelona) über eine beschleunigte Marktöffnung u. a. in den Bereichen Elektrizität und Gas hin mit dem Ziel, in diesen Bereichen einen voll funktionsfähigen Binnenmarkt zu verwirklichen, und sie nimmt die am 27. Mai 2002 im Rahmen der Beitrittsverhandlungen von Estland abgegebenen entsprechenden Erklärungen zur Kenntnis. Ungeachtet des Erfordernisses der frühzeitigen Verwirklichung eines funktionsfähigen Elektrizitätsbinnenmarkts nimmt die Union zur Kenntnis, dass Estland sich seine Position zur künftigen Entwicklung der Rechtsetzung in diesem Bereich vorbehält. Die Union erkennt in diesem Zusammenhang die mit der Umstrukturierung der Ölschieferindustrie zusammenhängende besondere Lage an, die bis Ende 2012 besondere Anstrengungen erfordern wird, sowie die Notwendigkeit der schrittweisen Öffnung des estnischen Elektrizitätsmarkts für gewerbliche Abnehmer bis zu diesem Zeitpunkt."

auf die Artikel 47 Absatz 2 EG, 55 EG und 95 EG gestützt wurde und die die Richtlinie 96/92 vollständig ersetzte und aufhob. Artikel 21 der Richtlinie 2003/54 sieht die vollständige Öffnung der Elektrizitätsmärkte für alle Gruppen von Kunden, gewerbliche und Haushaltskunden, zum 1. Juli 2007 vor. Im Einzelnen regelt Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 2003/54 die Öffnung des Elektrizitätsmarkts für die verschiedenen zugelassenen Kunden nach folgendem Zeitplan für

„a) bis zum 1. Juli 2004 alle zugelassenen Kunden entsprechend Artikel 19 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie 96/92/EG ...;

b) spätestens ab dem 1. Juli 2004 alle Nicht-Haushalts-Kunden;

c) ab dem 1. Juli 2007 alle Kunden."

10. Artikel 29 Absatz 2 der Richtlinie 2003/54 legt fest, dass Verweisungen auf die aufgehobene Richtlinie als Verweisungen auf die neue Richtlinie nach der Entsprechungstabelle im Anhang der Letztgenannten gelten. Nach dieser Entsprechungstabelle entspricht Artikel 21 der Richtlinie 2003/54 Artikel 19 der Richtlinie 96/92.

11. Unter diesen neuen Umständen bat Estland die Kommission mit Schreiben vom 17. September 2003, die notwendigen Schritte gemäß Artikel 57 BA zu unternehmen, um zum einen die in Anhang VI der Beitrittsakte bewilligte Ausnahme in Bezug auf Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie 96/92 dahin anzupassen, dass sie auf Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2003/54 Anwendung finde, und zum anderen, ihm eine Übergangszeit für die Anwendung von Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2003/54 zu bewilligen. Zu diesem Zeitpunkt behielt es sich seinen Standpunkt im Hinblick auf die vollständige Öffnung seines Elektrizitätsmarkts im Sinne von Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe c vor, gab jedoch später in Beantwortung einer Anfrage der Kommission an, es plane, dieser Bestimmung bis 31. Dezember 2015 nachzukommen.

12. Die Kommission entwarf daraufhin einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage der Artikel 47 Absatz 2 EG, 55 EG und 95 EG zum Zweck der Anpassung der Richtlinie Nr. 2003/54 dahin, dass Estland in Bezug auf die Anwendung von Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben b und c eine befristete Ausnahme bis zum 31. Dezember 2012 [11] bewilligt wurde. Dies führte zum Erlass der Richtlinie 2004/85 durch den Rat auf der Grundlage von Artikel 57 BA anstatt auf der Grundlage der Bestimmungen des EG-Vertrags, auf die sich die Kommission

11 — KOM(2004) 318 endg.

berief. Nach Artikel 1 der Richtlinie Nr. 2004/85 wird Artikel 26 der Richtlinie 2003/54 folgender Absatz angefügt:

„(3) Estland wird eine befristete Ausnahmeregelung für die Anwendung von Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben b und c bis zum 31. Dezember 2012 gewährt. Estland ergreift die Maßnahmen, die notwendig sind, um die Öffnung seines Strommarktes zu gewährleisten. Diese Öffnung wird schrittweise im Referenzzeitraum durchgeführt und am 1. Januar 2013 zur vollständigen Marktöffnung führen. Am 1. Januar 2009 muss die Marktöffnung mindestens 35 % des Verbrauchs ausmachen. Estland wird der Kommission jährlich die Verbrauchsschwellen mitteilen, die die Endverbraucher berechtigen, als zugelassene Kunden behandelt zu werden."

13. In einem Schreiben an den Präsidenten des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 2004 erläuterte der Generalsekretär des Rates, dass dieser im Hinblick auf den engen Zusammenhang zwischen dem Vorschlag der Kommission und dem Beitrittsvertrag und im Hinblick auf die Notwendigkeit zur rechtzeitigen Anpassung der Richtlinie 2003/54, d. h. vor dem 1. Juli 2004, dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, entschieden habe, die Richtlinie auf Artikel 57 BA zu stützen. Artikel 57 BA verlangt nicht die Beteiligung des Europäischen Parlaments.

IV — Verfahren und Anträge

14. Das Europäische Parlament beantragt in seiner Klageschrift nach Artikel 230 EG, die am 27. September 2004 eingereicht worden ist,

— die Richtlinie (EG) 2004/85 für nichtig zu erklären;

— dem Rat sämtliche Kosten des Verfahrens aufzulegen.

15. Der Rat beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— dem Europäischen Parlament die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

16. Der Präsident des Gerichtshofes hat mit Beschluss vom 21. Dezember 2004 die Kommission als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Europäischen Parlaments zugelassen.

17. Der Präsident des Gerichtshofes hat mit Beschluss vom 9. März 2005 die Republik Estland und die Republik Polen als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.

18. Das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission sowie die estnische und die polnische Regierung haben in der Sitzung vom 15. März 2006 mündlich verhandelt. Die mündliche Verhandlung ist zusammen mit der mündlichen Verhandlung in der Rechtssache C-414/04 durchgeführt worden.

V — Zusammenfassung des Vorbringens der Beteiligten

A — *Erster Nichtigkeitsgrund: Ungeeignete Rechtsgrundlage*

1. Das Europäische Parlament, unterstützt von der Kommission

19. Das Europäische Parlament macht, erstens, geltend, dass Artikel 57 BA für den Erlass der Richtlinie 2004/85 keine geeignete Rechtsgrundlage sei. Diese Richtlinie hätte nach dem gewöhnlichen Rechtsetzungsverfahren gemäß den Artikeln 47 Absatz 2 EG, 55 EG und 95 EG erlassen werden müssen, wie von der Kommission vorgeschlagen. Die Rechtsetzungspraxis liefere Beispiele befristeter Ausnahmen, die neuen Mitgliedstaaten nach diesen Bestimmungen und nach Artikel 15 EG zu dem Zweck bewilligt worden seien, Unterschiede in der Entwicklung zwischen den Volkswirtschaften zu berücksichtigen. Artikel 57 BA sehe ein Verfahren für die Anpassung von Gemeinschaftsrecht aufgrund des Beitritts und für die Anwendung von Gemeinschaftsrechtsakten, die nicht durch die Beitrittsakte selbst angepasst worden seien, auf die neuen Mitgliedstaaten vor. Anpassungen, die über diesen Zweck hinausgingen, könnten nicht auf Artikel 57 BA gestützt werden. Diese Bestimmung könne nicht dafür verwendet werden, Ausnahmen von Rechtsakten der Gemeinschaft einzuführen, insbesondere solche, die über diejenigen hinausgingen, die in der Beitrittsakte ausdrücklich bewilligt und abgegrenzt worden seien.

20. Ausnahmen von Gemeinschaftsrechtsakten, die nicht in die Beitrittsakte selbst aufgenommen worden seien, könnten nur auf Artikel 55 BA gestützt werden. Allerdings sei diese Bestimmung nur auf solche Gemeinschaftsrechtsakte anwendbar, die zwischen dem Zeitpunkt des Abschlusses der Beitrittsverhandlungen, dem so genannten Stichtag (1. November 2002), und dem Tag der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags (16. April 2003) angenommen worden seien. Der beschränkte Charakter dieser Bestimmung werde auch dadurch unterstrichen, dass sie eine einstimmige Entscheidung des Rates verlange. Es sei daher nicht vorstellbar, dass Artikel 57 BA, der nur „Anpassungen" von Gemeinschaftsakten betreffe, der nicht auf Akte beschränkt sei, die innerhalb eines festgelegten Zeitraums erlassen worden seien, und der eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit vorsehe, für die Bewilligung

von Ausnahmen von Gemeinschaftsakten verwendet werden könne, die nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags angenommen worden seien.

21. Diese Auslegung werde dadurch bestätigt, dass die Parallelbestimmung zu Artikel 55 BA in der Beitrittsakte von 2005 über die Bedingungen des Beitritts von Bulgarien und Rumänien zur Europäischen Union [12] ausdrücklich vorsehe, dass der Rat Ausnahmen von Gemeinschaftsakten bewilligen könne, die in der Zeit zwischen dem Stichtag und dem Tag des Beitritts, nicht nur zwischen dem Stichtag und dem Tag der Unterzeichnung, angenommen worden seien. Dies zeige, dass die erstgenannte Befugnis in der Beitrittsakte von 2003 nicht vorgesehen sei und dass Artikel 57 BA daher nicht als Grundlage für die Bewilligung von Ausnahmen verwendet werden könne.

22. Da die vollständige Annahme des Acquis communautaire durch die neuen Mitgliedstaaten und die vollständige Anwendung des Gemeinschaftsrechts Grundprinzip bei einem Beitritt seien, seien die Bestimmungen, die die Bewilligung von Ausnahmen erlaubten, eng auszulegen. Während die „Anpassungen" im Sinne von Artikel 57 BA der Erleichterung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den neuen Mitgliedstaaten dienten, hätten „Ausnahmen" die gegenteilige Wirkung, einige Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zeitweise unanwendbar zu machen. Dies bedeute, dass eine der Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 57 BA als Entscheidungsgrundlage nicht erfüllt sei. Dies bedeute auch, dass dieser Artikel nicht für die Ausdehnung von Ausnahmen verwendet werden könne, die bereits in der Beitrittsakte gebilligt und abgegrenzt worden seien.

23. Das Europäische Parlament führt aus, dass die in der angefochtenen Richtlinie festgelegte Übergangszeit bis Ende 2012 sogar von der Beitrittsakte selbst abweiche, die nur eine Übergangszeit bis Ende 2008 vorsehe.

24. Was die im Schreiben des Rates vom 9. Juli 2004 erwähnte Dringlichkeit angehe, so habe der Rat beim Europäischen Parlament nicht das Dringlichkeitsverfahren beantragt, nachdem die Kommission ihren Vorschlag vorgelegt habe. Zudem finde die Ausnahme nach Anhang VI der Beitrittsakte Anwendung bis Ende 2008.

25. Die Kommission führt im Rahmen ihres Vorbringens zur Unterstützung der Klage des Europäischen Parlaments aus, dass die Beitrittsakte ein kohärentes System von Bestimmungen für technische Anpassungen von Gemeinschaftsakten und für die Behandlung von Entwicklungen beim Acquis communautaire in der Zeit zwischen dem Stichtag und dem Tag des Beitritts vorsehe. Artikel 55 BA stelle eine Art von Weiterführung der Beitrittsverhandlungen dadurch dar, dass er neuen Mitgliedstaaten die Beantragung von Ausnahmen von Rechtsakten

12 — Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassung der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 2005, L 157, S. 203).

erlaube, die zwischen dem Stichtag und dem Datum der Unterzeichnung angenommen worden seien. Nach dem letztgenannten Zeitpunkt finde das Informations- und Konsultationsverfahren Anwendung. In diesem Kontext genössen die neuen Mitgliedstaaten Beobachterstatus in den Organen und könnten ihre Anträge auf Ausnahmen während des Rechtsetzungsverfahrens stellen.

26. Artikel 57 BA verfolge ein anderes Ziel als Artikel 55 BA. Tatsächlich zeige bereits das Nebeneinander beider Bestimmungen, dass keine von ihnen an die Stelle der anderen treten könne. Artikel 57 BA sei als Rechtsgrundlage für die notwendigen Anpassungen von Rechtsakten der Gemeinschaft gedacht, die unerlässlich seien, um den Beitritt zu erleichtern. Ausnahmen seien dagegen niemals in diesem Sinn unerlässlich. Während nicht zur Wahl stehe, ob eine Anpassung notwendig sei, erforderten Ausnahmen eine politische Entscheidung. Dies erkläre auch, weshalb im Rahmen von Artikel 57 BA eine qualifizierte Mehrheit ausreiche, während Artikel 55 BA Einstimmigkeit verlange.

27. Im Licht des unterschiedlichen Wortlauts dieser beiden Bestimmungen der Beitrittsakte, ihrer Rolle und ihres Platzes in deren Systematik sowie der unterschiedlichen Entscheidungsverfahren werde deutlich, dass Artikel 57 BA nicht als Grundlage für die Bewilligung von Ausnahmen zu Rechtsakten der Gemeinschaft verwendet werden könne. Selbst isoliert betrachtet, könne Artikel 57 BA für diesen Zweck nicht verwendet werden, da „Ausnahmen" nicht als bloße „Anpassungen" angesehen werden könnten. Während die Letztgenannten notwendig für die Integration seien, seien die Erstgenannten ein Element der Desintegration.

28. Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, dass, da im vorliegenden Fall weder Artikel 55 BA noch Artikel 57 BA anwendbar sei, das gewöhnliche Rechtsetzungsverfahren nach dem EG-Vertrag zu befolgen gewesen wäre. In diesem Zusammenhang sei es möglich, Anträge neu beitretender Mitgliedstaaten auf Ausnahmen zu berücksichtigen oder sie in anderer Weise nach dem Beitritt zu erlassen und sie mit Rückwirkung auszustatten.

29. Zudem bleibe die Estland in Anhang VI der Beitrittsakte bewilligte Ausnahme in Kraft, da primäres Gemeinschaftsrecht nicht vom Gemeinschaftsgesetzgeber seiner Wirkung beraubt oder geändert werden könne.

2. Der Rat, unterstützt durch die estnische und die polnische Regierung

30. Der Rat macht geltend, dass die Artikel 55 BA und 57 BA nicht wörtlich, sondern

anhand ihres Zweckes und ihres Kontexts auszulegen seien, der darin bestehe, den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zu erleichtern und gleichzeitig die vollständige und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts von ihrem Beitritt an zu gewährleisten.

31. Nach Artikel 55 BA könnten die neuen Mitgliedstaaten befristete Ausnahmen von Gemeinschaftsrechtsakten beantragen, die zwischen dem Stichtag und der Unterzeichnung der Beitrittsakte angenommen werden. Er spiegele somit den völkerrechtlichen Grundsatz wider, dass Verträge bis zu ihrer Unterzeichnung Verhandlungsgegenstand blieben. Das erkläre auch, warum Ausnahmen nach Artikel 55 BA förmlich beantragt werden müssten und nur einstimmig beschlossen werden könnten. Nach Unterzeichnung der Beitrittsakte sei es hingegen angebracht, dass Änderungen von Gemeinschaftsrechtsakten gemäß Nr. 57 BA im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der Gemeinschaft erlassen würden.

32. Artikel 57 BA sei als Sonderregelung gegenüber denjenigen Bestimmungen des EG-Vertrags zu betrachten, die als Rechtsgrundlage für den Erlass von Gemeinschaftsrechtsakten im normalen Rechtsetzungsverfahren dienten. Mit ihm solle ein vereinfachtes Verfahren für die Anpassung der Rechtsakte eingeführt werden, die nicht in der Beitrittsakte selbst angepasst worden seien [13]. Nichts deute darauf hin, dass eine „Anpassung" im Sinne von Artikel 57 BA nicht die Form einer Ausnahme annehmen könne. Diese Bestimmung könne für die Anpassung von Gemeinschaftsrechtsakten angewandt werden, wenn die in ihr genannten Voraussetzungen erfüllt seien. Im vorliegenden Fall sei die Richtlinie 2004/85 zur Anpassung der Richtlinie 2003/54 aufgrund des Beitritts Estlands zur Europäischen Union erlassen worden, und diese Anpassung sei in der Beitrittsakte nicht vorgesehen gewesen. Sie sei daher zu Recht auf Artikel 57 BA gestützt worden. Die Auslegung des Rates werde bestätigt durch die frühere Rechtsetzungspraxis, da ähnliche Ausnahmen aufgrund der Parallelbestimmungen zu Artikel 57 BA in früheren Beitrittsakten erlassen worden seien.

33. Ferner sei es nicht möglich gewesen, das gewöhnliche Rechtsetzungsverfahren für die Bewilligung der von Estland beantragten Ausnahmen zu verwenden. Die Bestimmungen im EG-Vertrag könnten nicht vor der Ratifizierung des Beitrittsvertrags für die Regelung der Situation in Bezug auf beitretende Mitgliedstaaten verwendet werden. Das Informations- und Konsultationsverfahren, das nach dem Tag der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags angewandt werde, habe einen anderen Rahmen als den der Organe der Gemeinschaft vorgesehen. Daher sei es nicht möglich gewesen, die von Estland beantragte Ausnahme in die Richtlinie 2003/54 aufzunehmen. Sie habe nur gesondert auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen in der Beitrittsakte bewilligt werden können.

13 — Urteil in der Rechtssache C-259/95 (Europäisches Parlament/Rat, Slg. 1997, I-5303, Randnr. 27) betreffend das Europäischen Informationssystem über Haus- und Freizeitunfälle, im Folgenden auch als EIHF-Urteil bezeichnet.

34. Nach dem Beitritt könnten Ausnahmen auf der Grundlage des EG-Vertrags bewilligt werden, und im vorliegenden Fall habe diese Möglichkeit sogar bestanden, da die Richtlinie 2004/85 ungefähr zwei Monate nach dem Zeitpunkt des Beitritts erlassen worden sei. Allerdings sei die Verwendung von Artikel 57 BA wegen seines Charakters als Sonderregelung dennoch zu bevorzugen gewesen. Der Rat verweist auf die Ausführungen des Gerichtshofes im Urteil EIHF, wonach „das Ziel einer einheitlichen Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im gesamten Gebiet der Union die Anwendung der Anpassungsmaßnahmen vom Zeitpunkt des Beitritts an [erforderte], selbst wenn diese Maßnahmen nach dem Beitritt erlassen wurden“ [14]. Ferner hätte die Anwendung des Verfahrens der Mitentscheidung bedeutet, dass die angefochtene Richtlinie nur mit einer Verzögerung von ungefähr zwei Jahren hätte erlassen werden können, was zu Rechtsunsicherheit geführt und die berechtigten Interessen des Elektrizitätssektors in Estland nachteilig beeinflusst hätte.

35. Die Richtlinie 2004/85 sei als Anpassung zu betrachten und halte sich daher in den durch Artikel 57 BA gezogenen Grenzen. Die Richtlinie sehe eine Anhang VI der Beitrittsakte vergleichbare Ausnahme vor. Sie erweitere diese Ausnahme nicht. Zum einen sei die in Anhang VI enthaltene Ausnahme durch die Aufhebung von Artikel 19 der Richtlinie 96/92 gegenstandslos geworden. Zum anderen unterschieden sich die Bestimmungen, auf die die neue Ausnahme Anwendung finde, Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben b und c der Richtlinie 2003/54, in Bezug auf ihren sachlichen Anwendungsbereich von Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie 96/92. Die angefochtene Richtlinie sehe eine neue Ausnahme vor, wobei dem neuen Rechtsetzungskontext und dem Ziel der Erreichung eines größeren Grades der Liberalisierung der nationalen Elektrizitätsmärkte Rechnung getragen werde.

36. Zu dem Umstand, dass die Beitrittsakte von 2005 über die Bedingungen des Beitritts von Bulgarien und Rumänien eine ausdrückliche Bestimmung enthalte, die die Gewährung von Ausnahmen zwischen dem Stichtag und dem Tag des Beitritts erlaube, bemerkt der Rat, dass diese Bestimmung als Klarstellung der bestehenden Lage zu betrachten und als Garantie für den Fall aufgenommen worden sei, dass der Gerichtshof seine Auslegung von Artikel 57 BA nicht teile.

37. Die estnische Regierung unterstützt das Vorbringen des Rates mit Ausnahme von dessen Ansicht, dass die in Anhang VI in Bezug auf die Anwendung von Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 96/92 geregelte Ausnahme durch die Aufhebung dieser Richtlinie gegenstandslos geworden sei. Vielmehr behalte diese Ausnahme im Kontext der Richtlinie 2003/54 ihre Gültigkeit. Andernfalls bestünde ein unüberwindlicher Widerspruch zwischen der in Anhang VI gewährten Ausnahme, die die Öffnung von 35 % des Elektrizitätsmarktes in Estland ab 2009 vorsehe, und der Richtlinie 2003/54, die die Öffnung des Elektrizitätsmarktes in allen Mitgliedstaaten für alle Nicht-Haushalts-Kunden ab 1. Juli 2004 vorsehe, die in Estland weit mehr als 35 % des nationalen Elektrizitätsmarkts ausmachten, und die Er-

14 — Angeführt in der vorherigen Fußnote, Randnr. 22 des Urteils.

weiterung dieser Marktöffnung auf alle Haushaltskunden ab 1. Juli 2007. Bei dieser Lage sei der Erlass der Richtlinie 2004/85, die eine Ausnahme von den neuen in der Richtlinie 2003/54 niedergelegten Verpflichtungen bewillige, unerlässlich gewesen. Ohne diese Ausnahme wäre der Elektrizitätssektor in Estland einer Rechtsunsicherheit ausgesetzt gewesen, während das Bedürfnis nach langfristiger Planung zur Verwirklichung der großen Investitionen bestehe, die für die Modernisierung dieses Sektors und zur Vermeidung ernsthafter sozialer Probleme und von Umweltproblemen benötigt würden. Die estnische Regierung betont die Bedeutung der Erklärung Nummer 8, in der die Notwendigkeit einer schrittweisen Öffnung des estnischen Elektrizitätsmarkts spätestens ab 2013 von allen Mitgliedstaaten anerkannt werde. Diese Erklärung müsse als Instrument der Auslegung der Beitrittsakte betrachtet werden.

38. Die polnische Regierung trägt vor, dass Artikel 57 BA im Licht des Zieles der Beitrittsakte, den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zu erleichtern, und im Licht der Grundsätze der Solidarität und Loyalität zwischen Mitgliedstaaten auszulegen sei. Dies bedeute, dass es eine Möglichkeit der Gewährung befristeter Ausnahmen von Gemeinschaftsrechtsakten geben müsse, die nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der Beitrittsakte angenommen worden seien, wenn das sofortige Inkrafttreten eines solchen Rechtsakts bei Beitritt unmöglich wäre oder ernsthafte soziale und wirtschaftliche Folgen für einen neuen Mitgliedstaat haben würde. Die vom Europäischen Parlament vertretene Auslegung würde unmöglich machen, Übergangsperioden für Gemeinschaftsrechtsakte vorzusehen, die nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung angenommen worden seien. Dies würde die Selbständigkeit der beitretenden Mitgliedstaaten unter Verstoß gegen den völkerrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Staaten untergraben. Die polnische Regierung hat Zweifel, ob die notwendigen Ausnahmen auf der Grundlage von Artikel 95 EG bewilligt werden könnten, dessen Ziel in erster Linie darin bestehe, Hemmnisse für den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr oder aber von Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen [15].

B — *Zweiter Nichtigkeitsgrund: Unzureichende Begründung*

39. Als zweiten Grund für die Nichtigerklärung der Richtlinie 2004/85 führt das Europäische Parlament an, dass keine ausreichende Begründung für die Richtlinie gegeben worden sei, da die Rechtfertigung für die Verwendung von Artikel 57 BA als Rechtsgrundlage anstelle der Bestimmungen, die die Kommission in ihrem Vorschlag angeführt habe, aus den Begründungserwägungen der angefochtenen Richtlinie nicht hervorgehe. Die Gründe für die Wahl dieses Verfahrens, die im Schreiben des Generalsekretärs des Rates an den Präsidenten des Europäischen Parlaments auseinandergesetzt würden, könnten nicht als Angabe von Gründen im Sinne von Artikel 253 EG betrachtet werden. Wie dem auch sei, der Rat habe das Europäische Parlament nicht um Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens für den Erlass der angefochtenen Richtlinie ersucht.

15 — Urteil in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco, Slg. 2002, I-11453, Randnrn. 60 und 61).

40. Der Rat, unterstützt von der estnischen Regierung, erwidert, es genüge, dass die Rechtsgrundlage eines Rechtsakts sich in dessen Inhalt klar widerspiegele, ohne dass eine eingehende Begründung für diese Wahl gegeben werden müsse. Dass der Rat eine andere Rechtsgrundlage verwende als von der Kommission vorgeschlagen, müsse nicht besonders erläutert werden. Zudem würden in den Begründungserwägungen der angefochtenen Richtlinie die Gründe der Bewilligung einer Übergangszeit für die Anwendung von Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben b und c der Richtlinie 2003/54 durch Estland klar dargestellt.

C — Begrenzung der zeitlichen Wirkungen des Urteils im Fall der Nichtigerklärung

41. Da eine Ungewissheit für Wirtschaftsteilnehmer, Investoren und Arbeitnehmer auf dem Stromerzeugungssektor in Estland vermieden werden müsse, ersucht der Rat, unterstützt von der estnischen Regierung, den Gerichtshof gemäß Artikel 231 Absatz 2 EG für den Fall, dass das Europäische Parlament mit seiner Klage durchdringen sollte, die Wirkungen der Richtlinie 2004/85 bis zum Erlass einer neuen Richtlinie zu deren Ersatz aufrechtzuhalten sei. Dieses Ersuchen wird von der estnischen Regierung unterstützt, die ausführt, dass eine bloße Nichtigerklärung der angefochtenen Richtlinie dazu führen würde, dass der estnische Elektrizitätsmarkt sofort für Stromeinfuhren aus benachbarten Mitgliedstaaten geöffnet würde. Dies würde die finanzielle Lage der estnischen Erzeuger und ihre Kapazität zur Finanzierung der ungeheuren Investitionen gefährden, die erforderlich seien, um die Elektrizitätsinfrastruktur in Estland zu modernisieren.

42. Auch die Kommission stimmt dem Ersuchen des Rates zu und gibt an, dass eine bloße Nichtigerklärung der angefochtenen Richtlinie dazu führen würde, dass Estland gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, ohne dass dieses Land dafür verantwortlich wäre.

43. Das Europäische Parlament erklärt, dass seine Klage nicht die Frage betreffe, ob die Estland bewilligte Ausnahme gerechtfertigt sei, sondern nur die Rechtsgrundlage der beanstandeten Richtlinie anfechte. Daher hält es eine Stellungnahme zu dem Ersuchen des Rates nicht für erforderlich.

VI — Würdigung

A — Die erste Rüge der Rechtswidrigkeit: Artikel 57 BA als Rechtsgrundlage der Richtlinie 2004/85

44. Wie sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat ausgeführt haben, muss sich

die Wahl der Rechtsgrundlage einer Gemeinschaftsmaßnahme nach ständiger Rechtsprechung auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsaktes gehören [16].

45. Die zentrale Frage in der vorliegenden Rechtssache ist, ob Artikel 57BA dazu benutzt werden kann, eine Ausnahme von der Art zu gewähren, wie sie die Richtlinie 2004/85 enthält. Dies erfordert eine Prüfung einerseits des sachlichen und zeitlichen Geltungsbereichs von Artikel 57 BA und andererseits eine Bestimmung der Natur der in der Richtlinie 2004/85 geregelten Änderung der Richtlinie 2003/54. Ist diese als Anpassung der Ausnahme von Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie 96/92, die in Anhang VI der Beitrittsakte geregelt ist, zu betrachten, oder ist sie eine vollständig neue selbständige Ausnahme von der entsprechenden Bestimmung der Richtlinie 2003/54, die die Richtlinie 96/92 ersetzt und aufgehoben hat? Dies ist im Hinblick auf den Wortlaut von Artikel 57 BA erheblich, der eine Grundlage für die Anpassung von Gemeinschaftsrechtsakten aufgrund des Beitritts vorsieht.

46. Der Rat ist der Ansicht, dass nach der Aufhebung der Richtlinie 96/92 durch die Richtlinie 2003/54 die in Anhang VI der Beitrittsakte bewilligte Ausnahme gegenstandslos geworden sei. Dass die Entsprechungstabelle im Anhang der letztgenannten Richtlinie angebe, dass Artikel 21 der Richtlinie 2003/54 die Artikel 19 der Richtlinie 96/92 entsprechende Bestimmung sei, habe keine rechtliche Bedeutung. Estland nimmt den gegenteiligen Standpunkt ein und macht geltend, dass die erste Ausnahme in einer Vertragsbestimmung geregelt sei, die nicht durch eine Richtlinie geändert werden könne. Es erläutert weiter, welche Folgen das Verständnis des Rates für seine Elektrizitätssektor haben würde (vgl. oben, Nr. 40). Das Europäische Parlament ist der Ansicht, dass die Richtlinie 2004/85 die in Anhang VI bewilligte Ausnahme bis Ende 2013 erweitere.

47. Bei der Bestimmung der Wirkungen der in der Richtlinie 2004/85 bewilligten Ausnahme ist zunächst zu bemerken, dass Artikel 19 der Richtlinie 96/92 die Öffnung der nationalen Elektrizitätsmärkte nur für die größten Stromverbraucher verlangte, Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie 2003/54 aber eine umfassende Marktöffnung in drei Abschnitten für die verschiedenen Kategorien von Kunden vorsieht. Von diesen drei Kategorien besteht im Kern Entsprechung zwischen den in Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie 96/92 und den in Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2003/54 erwähnten Kunden. Die in Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben b und c niedergelegten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die verbleibenden Nicht-Haushalts- und Haushaltskunden sind neu. Auf diese Kategorien findet die angefochtene Richtlinie Anwendung. Die in Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2003/54 erwähnte Kategorie wird von der angefochtenen Richtlinie nicht berührt.

16 — Vgl. u. a. Urteile in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10), in der Rechtssache C-281/01 (Kommission/Rat, Slg. 2002, I-12049, Randnr. 33) und Urteil vom 10. Januar 2006 in der Rechtssache C-178/03 (Kommission/Europäisches Parlament und Rat, Slg. 2006, I-107, Randnr. 41).

48. Ich stimme mit Estland dahin überein, dass die in Anhang VI der Beitrittsakte enthaltene Ausnahme nicht aus dem formalen Grund, dass die Bestimmung, auf die sie sich bezieht, aufgehoben wurde, gegenstandslos geworden ist. Entscheidend ist, dass die Verpflichtung, auf die sich die Ausnahme bezog, bestehen bleibt, wenn auch im Kontext einer neuen Richtlinie. Abgesehen von der sachlichen Entsprechung der betreffenden Verpflichtungen muss auch darauf hingewiesen werden, dass eine in einem Vertrag niedergelegte Bestimmung nicht durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft geändert werden kann, sofern der Vertrag nichts anderes bestimmt, wie durch Artikel 7 der Beitrittsakte bestätigt wird [17]. Nach den bestehenden Abmachungen ist Estland verpflichtet, seinen Elektrizitätsmarkt der in Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2003/54 erwähnten Kategorie von Kunden ab 2009 und den anderen Kundenkategorien ab 2013 zu eröffnen. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den in der Erklärung Nummer 8 im Anhang zum Beitrittsvertrag zum Ausdruck gebrachten Absichten [18].

49. Aus den vorstehenden Erwägungen wird deutlich, dass die Richtlinie 2004/85 die in Anhang VI geregelte Ausnahme nicht ersetzt oder anpasst und diese auch nicht bis zu einem späteren Zeitpunkt erweitert. Sie ist als neue Ausnahme in Bezug auf die neuen Verpflichtungen, die für die Mitgliedstaaten in Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben b und c der Richtlinie 2003/54 niedergelegt worden sind, zu betrachten.

50. Daher muss geprüft werden, ob die Richtlinie 2004/85 zu Recht auf Artikel 57 BA gestützt worden ist.

51. Artikel 57 BA stellt ein Element des im Fünften Teil Titel II der Beitrittsakte aufgestellten Systems dar, das die Anwendbarkeit der Rechtsakte der Gemeinschaft in den neuen Mitgliedstaaten regelt. Die Grundregel ist, dass Richtlinien und Entscheidungen im Sinne von Artikel 249 EG vom Beitritt an auf die neuen Mitgliedstaaten Anwendung finden und dass zu diesem Zeitpunkt die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen erlassen sein müssen, sofern nicht in der Beitrittsakte oder ihren Anhängen andere Fristen vorgesehen sind (Artikel 53 und 54 BA).

52. Da sich der Acquis communautaire nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen und der endgültigen Festlegung des Wortlauts der Beitrittsakte weiter entwickelt, besteht offenkundig Bedarf für die Möglichkeit, befristete Ausnahmen von solchen Rechtsakten zu bewilligen. Artikel 55 BA sieht diese Möglichkeit vor. Er ist jedoch ausdrücklich auf Rechtsakte der Gemeinschaft beschränkt, die vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittvertrags angenommen wurden. Ausnahmen, die nach dieser Bestimmung bewilligt werden, müssen von einem neuen Mitgliedstaat förmlich

17 — Die Bestimmungen dieser Akte können, soweit darin nicht etwas anderes vorgesehen ist, nur nach dem in den ursprünglichen Verträgen vorgesehenen Verfahren, das eine Revision dieser Verträge ermöglicht, ausgesetzt, geändert oder aufgehoben werden.

18 — Angeführt in Fußnote 10.

beantragt werden und werden durch einstimmige Entscheidung des Rates auf Vorschlag der Kommission bewilligt.

53. Artikel 57 BA bildet die Rechtsgrundlage für Gemeinschaftsrechtsakte, die aufgrund des Beitritts angepasst werden müssen, sofern die erforderlichen Anpassungen in der Beitrittsakte oder ihren Anhängen nicht vorgesehen sind. Diese Bestimmung enthält keine zeitliche Beschränkung, die der in Artikel 55 BA geregelten entspräche: Alle vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte können auf der Grundlage dieser Bestimmung angepasst werden. Anpassungen werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission oder von der Kommission allein vorgenommen, je nachdem, wer den anpassungsbedürftigen Rechtsakt erlassen hat. Zu diesem Zweck legen diese Organe die „erforderlichen Wortlaute" fest (Artikel 57 Absatz 2 BA).

54. Wird Artikel 57 BA in Verbindung mit Artikel 55 BA betrachtet, so wird deutlich, dass beide Bestimmungen in der Zeit vor dem förmlichen Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union unterschiedlichen Zwecken dienen. Dies wird aus Unterschieden sowohl in der Terminologie als auch in den verfahrensrechtlichen Anforderungen für den Erlass von Maßnahmen nach der jeweiligen Bestimmung deutlich.

55. Der terminologische Unterschied konzentriert sich auf die Begriffe „zeitlich begrenzte ... Ausnahmen" in Artikel 55 BA und (aufgrund des Beitritts erforderliche) „Anpassungen" in Artikel 57 BA. Wie das Europäische Parlament und die Kommission ausgeführt haben, besteht der wesentliche Unterschied zwischen diesen beiden Begriffen darin, dass „Ausnahmen" einen Bestandteil des Acquis communautaire in einem Mitgliedstaat zeitweise unanwendbar machen, um diesem Staat hinreichende Zeit zu verschaffen, um die Schritte zu unternehmen, die es ihm erlauben, seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen vollständig zu erfüllen, während „Anpassungen" der gegenteiligen Wirkung dienen, den Acquis beim Beitritt anwendbar zu machen. Mit anderen Worten, während die Ersteren die Anwendung eines bestimmten Gemeinschaftsrechtsakts in einem neuen Mitgliedstaat aufschieben, sind die Letztgenannten unerlässlich für die sofortige Anwendung des Gemeinschaftsrechtsakts beim Beitritt.

56. Der Gerichtshof hat sich in seinem Urteil EIHF [19] Gelegenheit, zum sachlichen Geltungsbereich der Parallelbestimmung zu Artikel 57 BA in der Beitrittsakte von 1994 [20] geäußert. Zu Artikel 169 dieser Beitrittsakte, der mit Artikel 57 BA identisch ist, hat der Gerichtshof ausgeführt: „Aufgrund [von Artikel 169] dürfen Anpassungen ... lediglich mit dem Ziel vorgenommen werden, die Gemeinschaftsrechtsakte, die nicht durch die Beitrittsakte selbst angepasst worden sind, auf die neuen Mitgliedstaaten anwendbar zu machen. Andere Änderungen können folg-

19 — Angeführt in Fußnote 13.

20 — Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 8).

lich nicht auf Artikel 169 der Beitrittsakte gestützt werden." [21] Im selben Urteil hat er wiederholt, dass sich „die Möglichkeit, auf [Artikel 169] gestützte Rechtsakte zu erlassen, auf bloße Anpassungen mit dem Ziel [beschränkt], sie in den neuen Mitgliedstaaten anwendbar zu machen; jeder andere Änderung ist ausgeschlossen" [22].

57. Diese Ausführungen bedeuten notwendigerweise, dass der Begriff „Anpassungen", der auf den ersten Blick allgemeinere Bedeutung hat, im Kontext des Artikels 57 BA nicht dahin ausgelegt werden kann, dass er sachliche Änderungen von Gemeinschaftsrechtsakten oder -maßnahmen umfasst, die Ausnahmen von diesen Rechtsakten erlauben. Daher deckt er nur unumgängliche Anpassungen einer Gemeinschaftsmaßnahme ab, die durch technische Notwendigkeiten und nicht durch politische Zweckmäßigkeit veranlasst sind. Der Umstand, dass der Begriff „Anpassung" in der Beitrittsakte nicht definiert worden ist und dass er nicht ausschließt, dass darin Ausnahmen enthalten sind, wie der Rat und die polnische Regierung geltend gemacht haben, ist unerheblich, da dieser Unterschied in der Bedeutung zwischen den beiden Begriffen klar aus der Funktion der Artikel 55 und 57 BA hergeleitet werden kann.

58. Die Verfahren für den Erlass der Maßnahmen nach beiden Bestimmungen geben den Unterschied wieder. Da die Bewilligung einer befristeten Ausnahme auf die Genehmigung der Nichterfüllung bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen für eine bestimmte Zeit hinausläuft, die hauptsächlich im Interesse eines bestimmten beitretenden Mitgliedstaats erfolgt, ist die Entscheidung eine politische. Dies erklärt, weshalb Artikel 55 BA Einstimmigkeit vorschreibt und bestimmt, dass die Entscheidung auf Antrag des betreffenden neuen Mitgliedstaats erlassen wird. Dagegen beruht die Anpassung von Gemeinschaftsrechtsakten zu dem Zweck, sie in den neuen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Beitritts in vollem Umfang anwendbar zu machen, unmittelbar auf dem Grundsatz, dass die neuen Mitgliedstaaten den Acquis communautaire beim Beitritt vollständig anzunehmen und anzuwenden haben. Solche Anpassungen haben begrifflich keinen politischen Charakter, so dass sie unabhängig von einem Antrag durch einen Mitgliedstaat vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission oder von der Kommission allein in Bezug auf vor ihr erlassene Rechtsakte vorgenommen werden können.

59. Ich möchte darauf hinweisen, dass dann, wenn befristete Ausnahmen auf Artikel 57 BA gestützt werden könnten, Artikel 55 BA keinem selbständigen Zweck dienen würde, da die erstgenannte Bestimmung auch auf in der Zeit unmittelbar nach dem Stichtag angenommene Rechtsakte Anwendung findet. Es würde sogar bedeuten, dass dann, wenn eine Ausnahme wegen fehlender Einstimmigkeit im Rat nicht nach Artikel 55 BA bewilligt werden könnte, diese dennoch aufgrund bloßen Zeitablaufs nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags mit qualifizierter Mehrheit im Rat

21 — Angeführt in Fußnote 13, Randnr. 14 des Urteils.

22 — Randnr. 19 des Urteils.

bewilligt werden könnte. Da dies zu einer Umgehung der in der Beitrittsakte niedergelegten Verfahrensgarantien für den Erlass von Ausnahmen führen würde, kann dies offenkundig nicht die Absicht der Verfasser der Beitrittsregelungen gewesen sein.

60. Da die angefochtene Richtlinie nach dem Zeitpunkt des Beitritts (1. Mai 2004) erlassen wurde, stellt sich auch die Frage nach dem zeitlichen Geltungsbereich des Artikels 57. Mit anderen Worten: Kann diese Bestimmung als Rechtsgrundlage für den Erlass von Anpassungen von vor dem Beitritt erlassenen Gemeinschaftsrechtsakten nach dem Zeitpunkt des Beitritts verwendet werden?

61. Auch diese Frage hat der Gerichtshof im Urteil EIHF behandelt. Ebenfalls zu Artikel 169 der Beitrittsakte von 1994, der, wie bereits ausgeführt, mit Artikel 57 BA identisch ist, hat der Gerichtshof ausgeführt: „Nach Artikel 2 Absatz 3 des Beitrittsvertrags ‚können' die Gemeinschaftsorgane vor dem Beitritt die u. a. in Artikel 169 der Beitrittsakte vorgesehenen Maßnahmen erlassen. Damit wird die Anwendung dieser Bestimmung für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrags nicht beschränkt, sondern es wird lediglich gestattet, dass sie schon vor diesem Zeitpunkt angewendet wird." [23].

23 — Angeführt in Fußnote 13, Randnr. 18 des Urteils.

62. Die Einwendungen des Europäischen Parlaments, dass eine solche Auslegung zu einer unbegrenzten Anwendung von Artikel 169 führen würde und dass diese Bestimmung das Inkrafttreten von Anpassungen vom Zeitpunkt des Beitritts an vorsehe und damit bedeute, dass später erlassene Rechtsakte mit Rückwirkung ausgestattet würden, sind vom Gerichtshof verworfen worden. Zum ersten Einwand hat er ausgeführt, dass der angefochtene Rechtsakt „binnen angemessener Frist" nach dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erlassen worden sei. Zum zweiten Einwand hat er die Notwendigkeit des Inkrafttretens des angefochtenen Rechtsakts vom Zeitpunkt des Beitritts an eingeräumt und dabei ausgeführt, es sei nicht geltend gemacht worden, dass die Grundsätze der Rechtssicherheit oder des Vertrauensschutzes hierdurch beeinträchtigt würden.

63. Obwohl mich die Zurückweisung des Vorbringens des Europäischen Parlaments zu diesem Punkt durch den Gerichtshof nicht vollständig überzeugt, meine ich, dass bereits der Umstand allein, dass die Möglichkeit von Anpassungen nach Artikel 57 BA mit Rückwirkung eingeräumt wird, ohne weiteres die Feststellung bestätigt, dass solche Anpassungen dem Umfang nach beschränkt sein müssen und sicherlich nicht auf eine sachliche Änderung oder zeitweise Aussetzung von Verpflichtungen aus einem Rechtsakt der Gemeinschaft hinauslaufen können.

64. Da die Estland bewilligte Ausnahme weder auf Artikel 55 BA gestützt werden kann, da sie nicht in dessen zeitlichen Anwendungsbereich fällt, noch auf Artikel 57 BA, da sie nicht in dessen sachlichen Anwendungsbereich fällt, hätte die angefochtene Richtlinie zwangsläufig in

Ermangelung einer anderen ausdrücklichen Bestimmung in Bezug auf diese besondere Situation auf die Bestimmungen gestützt werden müssen, die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2003/54 waren, d. h. die Artikel 47 Absatz 2 EG, 55 EG und 95 EG. Hierfür stellte nämlich, wie die Kommission ausgeführt hat, nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags das Informations- und Konsultationsverfahren, das oben in Nummer 5 angesprochen worden ist, den notwendigen Rahmen für die Behandlung von Anträgen der Beitrittsstaaten auf Berücksichtigung ihrer Interessen bei der Vorbereitung neuen Gemeinschaftsrechts dar. In diesem Zusammenhang ist hinzuzufügen, dass in Anbetracht der besonderen Interessen von Estland, die dessen Antrag auf Ausnahme zugrunde lagen, auch Artikel 15 EG als zusätzliche Rechtsgrundlage hätte herangezogen werden können. Dieser Artikel erlaubt vorübergehende Ausnahmeregelungen zu Gemeinschaftsrechtsakten zu dem Zweck, einen unterschiedlichen Entwicklungsstand zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

65. Es mag zwar sein, wie der Rat ausgeführt hat, dass der Erlass der angefochtenen Richtlinie nach dem in den einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags vorgeschriebenen Mitentscheidungsverfahren etwas umständlich gewesen wäre. Nach diesem Verfahren hätte die notwendige Änderung der Richtlinie 2003/54 erst zu einem viel späteren Zeitpunkt erlassen werden können, was zu einer verlängerten Zeit der Rechtsunsicherheit für den Stromerzeugungssektor in Estland und zu einer Situation geführt hätte, in der Estland zeitweise seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht verletzt hätte. Jedoch kann der Umstand, dass die Anwendung des üblichen Rechtsetzungsverfahrens sicherlich Nachteile hat, nicht als Rechtfertigung für die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage durch extensive Auslegung von Artikel 57 BA dienen.

66. Da ein offensichtliches Bedürfnis nach einer ausdrücklichen Möglichkeit bestand, befristete Ausnahmen von vor dem Zeitpunkt des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten erlassenen Gemeinschaftsrechtsakten zu bewilligen, führte das Fehlen einer solchen Bestimmung zu einer Regelungslücke bei den Übergangsbestimmungen der Beitrittsakte, der nur durch Rückgriff auf die bestehenden Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane abgeholfen werden konnte. Das Bestehen dieser Regelungslücke wird durch die Beitrittsakte vom 25. April 2005 über den bevorstehenden Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union [24] verdeutlicht. Im Gegensatz zur Lage nach der Beitrittsakte von 2003 sieht die Beitrittsakte von 2005 nunmehr ausdrücklich die Bewilligung befristeter Ausnahmen von Gemeinschaftsrechtsakten vor, die in der Zeit zwischen dem Stichtag und dem Tag des Beitritts angenommen wurden [25]. Meines Erachtens hebt diese Anpassung in der jüngsten Beitrittsakte nur hervor,

24 — Angeführt in Fußnote 12.

25 — Artikel 55 der Beitrittsakte von 2005, der Folgendes bestimmt: „Auf ordnungsgemäß begründeten Antrag Bulgariens oder Rumäniens, der der Kommission spätestens am Tag des Beitritts vorliegen muss, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission — oder kann die Kommission, sofern der ursprüngliche Rechtsakt von ihr erlassen wurde, — vorübergehende Ausnahmeregelungen zu Rechtsakten der Organe beschließen, *die zwischen dem 1. Oktober und dem Tag des Beitritts angenommen wurden*. Diese Maßnahmen werden nach den Abstimmungsregeln erlassen, die für die Annahme der Rechtsakte gelten, zu denen eine befristete Ausnahmeregelung gewährt werden soll. Werden solche Ausnahmeregelungen nach dem Beitritt erlassen, so können sie ab dem Tag des Beitritts angewendet werden." (Hervorhebung hinzugefügt)

dass Artikel 57 BA nicht als Grundlage für die Bewilligung befristeter Ausnahmen verwendet werden konnte. Bezeichnend hierfür ist auch, dass nicht der sachliche Geltungsbereich der Parallelbestimmung zu Artikel 57 BA dahin geändert wurde, dass diese den Erlass von Ausnahmen erlaubte, sondern dass der zeitliche Anwendungsbereich der Parallelbestimmung zu Artikel 55 BA erweitert wurde. So gesehen, erscheint die Erläuterung dieser Änderung der Beitrittsakte von 2005 gegenüber der Beitrittsakte von 2003 durch den Rat, wonach in der Erstgenannten eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen worden sei, weil keine Garantie bestanden habe, dass der Gerichtshof Artikel 57 BA in der vom Rat vorgeschlagenen Weise auslegen würde, nicht sehr plausibel.

67. Das Vorbringen des Rates, der Gemeinschaftsgesetzgeber könne kein Recht in Bezug auf Beitrittsstaaten setzen, die noch nicht volle Mitgliedstaaten der Union seien, ist ebenfalls zurückzuweisen. Artikel 2 Absatz 3 des Beitrittsvertrags legt nämlich genau diesen Grundsatz in den Bestimmungen der Beitrittsakte nieder, die Rechtsetzungsbefugnisse verleihen [26]. Soweit in der Beitrittsakte keine ausdrückliche Zuständigkeit geschaffen worden ist, gibt es keine stillschweigende Beschränkung, die es dem Gemeinschaftsgesetzgeber verböte, den Beitritt neuer Mitgliedstaaten bei nach dem EG-Vertrag vor dem Beitritt erlassenen Bestimmungen vorwegzunehmen. Dass die beitretenden Staaten zu diesem Zeitpunkt nicht in das Rechtsetzungsverfahren einbezogen sind, berührt die Zuständigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers für den Erlass solcher Gemeinschaftsrechtsakte nicht. Zusätzlich kann angenommen werden, dass, wenn das Gemeinschaftsrecht die Situation in einem Beitrittsmitgliedstaat bei der Rechtsetzung vor dem Beitritt berücksichtigt, dies nur auf der Grundlage von Informationen geschieht, die er von diesen Staaten im Rahmen des Informations- und Konsultationsverfahrens erhalten hat. Jede derartige Bestimmung wird darauf gerichtet sein, den Beitrag des betreffenden Mitgliedstaats zu erleichtern, und kann als Ausdruck der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Beitrittsstaaten in der Zeit vor dem Beitritt betrachtet werden. Die einzige rechtliche Anforderung an solche Bestimmungen würde darin bestehen, dass ihr Inkrafttreten durch den tatsächlichen Beitritt des betreffenden Staates bedingt ist.

68. Da Artikel 57 BA nicht als Rechtsgrundlage für die angefochtene Richtlinie dienen kann, weil sein Geltungsbereich sich sachlich auf die Anpassung von Gemeinschaftsrechtsakten beschränkt, ist das Vorbringen des Rates, dass Artikel 57 BA als Spezialregelung gegenüber den Bestimmungen des EG-Vertrags zu betrachten sei, nicht mehr erheblich und braucht nicht weiter berücksichtigt zu werden.

69. Schließlich machen der Rat und die polnische Regierung geltend, dass die

26 — Dieser Artikel bestimmt: „Abweichend von Absatz 2 [Inkrafttreten am 1. Mai 2004] können die Organe der Union vor dem Beitritt die Maßnahmen erlassen, die in ... den Artikeln ... 55 bis 57 der Beitrittsakte ... vorgesehen sind. Diese Maßnahmen treten nur vorbehaltlich des Inkrafttretens dieses Vertrages und zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens in Kraft."

Rechtsetzungspraxis in der Vergangenheit Beispiele für befristete Ausnahmen gebe, die auf Parallelbestimmungen zu Artikel 57 BA in den früheren Beitrittsakten gestützt worden seien [27]. Offenkundig belegt der Umstand, dass diese Bestimmung in der Vergangenheit für diesen Zweck verwendet wurde, als solcher nicht, dass diese Praxis rechtmäßig war. Da die Gültigkeit der in Rede stehenden Gemeinschaftsrechtsakte offenbar nicht vor dem Gerichtshof angefochten worden ist, ist diese Praxis noch nicht gerichtlich überprüft worden, und daher gibt es keine Rechtsprechung, die sie bestätigt. Jedenfalls müsste seit dem 2. Oktober 1997 nach der eindeutigen Entscheidung des Gerichtshofes im Urteil EIHF zur Genüge klar sein, dass Bestimmungen wie Artikel 57 BA nicht für den Erlass von Änderungen an Gemeinschaftsrechtsakten verwendet werden können [28] und dass die Praxis der Bewilligung von Ausnahmen nach dieser Bestimmung rechtlich fragwürdig war.

70. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie 2004/85, da Artikel 57 BA nicht die geeignete Rechtsgrundlage für sie darstellt, unter Verletzung wesentlicher Formvorschriften im Sinne von Artikel 230 EG erlassen wurde und daher nichtig ist.

27 — Vgl. z. B. Richtlinie 94/72/EG vom 19. Dezember 1994 zur Änderung der Richtlinie 91/439/EWG über den Führerschein (ABl. 1994, L 337, S. 86).

28 — Angeführt in Fußnote 13, Randnr. 14 des Urteils.

B — *Zweite Rechtswidrigkeitsrüge: Unzureichende Begründung*

71. Da ich die erste Rechtswidrigkeitsrüge als begründet erachte, besteht kein Grund, den zweiten vom Europäischen Parlament angeführten Grund zu prüfen.

C — *Fortgeltung der Wirkungen der Richtlinie 2004/85*

72. Der Rat beantragt für den Fall, dass der Gerichtshof die angefochtene Richtlinie für nichtig erklärt, deren Wirkungen im Sinne von Artikel 231 Absatz 2 EG fortgelten zu lassen. Das Europäische Parlament führt aus, dass seine Klage nur die Rechtsgrundlage der angefochtenen Richtlinie und nicht deren Inhalt betreffe.

73. Da die Richtlinie 2004/85 vom Kläger nicht in der Sache beanstandet wird und da die bloße Nichtigerklärung der Richtlinie, wie der Rat, die estnische und die polnische Regierung sowie die Kommission ausgeführt haben, zu einer Situation großer Unsicherheit für den Stromerzeugungssektor in Estland führen würde, besteht ausreichend Grund, dem Antrag des Rates auf Anordnung der Fortgeltung der Wirkungen der Richtlinie 2004/85 stattzugeben.

VII — Entscheidungsvorschlag

74. Nach allem schlage ich vor,

— die Richtlinie 2004/85 EG vom 28. Juni 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anwendung bestimmter Vorschriften auf Estland für nichtig zu erklären;

— die Fortgeltung der Wirkungen der für nichtig erklärten Richtlinie anzuordnen;

— dem Rat der Europäischen Union die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen;

— Estland, Polen und die Kommission zur Tragung ihrer eigenen Kosten zu verurteilen.