CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED

van 1 juni 2006 [1]

I — Inleiding

1. Met dit beroep, dat is ingesteld op grond van artikel 230 EG, verzoekt het Europees Parlement om nietigverklaring van richtlijn 2004/85 [2], waarbij Estland tijdelijk is vrijgesteld van de toepassing van sommige bepalingen van richtlijn 2003/54 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit. [3] Het beroep houdt in dat richtlijn 2004/85 ten onrechte is gebaseerd op artikel 57 van de Toetredingsakte van 16 april 2003. [4] Het Europees Parlement heeft tegelijk met dit beroep een vergelijkbaar beroep tegen de Raad ingesteld betreffende een tijdelijke vrijstelling van Slovenië, die op dezelfde bepaling is gebaseerd. [5] Mijn conclusie in die zaak zal tegelijk met de conclusie in deze zaak worden genomen.

2. In het volgende hoofdstuk zal ik alleen de relevante procedurevoorschriften van de Toetredingsakte citeren. De overige, materiële, bepalingen in verband met de vrijstelling als zodanig, zullen worden beschreven in hoofdstuk III, waarin de achtergrond van het geschil wordt uiteengezet.

II — De relevante bepalingen

3. Het door het Europees Parlement ingestelde beroep betreft de juiste uitlegging van artikel 57 TA. Dit artikel luidt:

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 2004/85/EG van de Raad van 28 juni 2004 tot wijziging van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van sommige bepalingen op Estland (PB L 236, blz. 10; hierna: „richtlijn 2004/85").

3 — Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG (PB L 176, blz. 37; hierna: „richtlijn 2003/54").

4 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, van 16 april 2003 (PB L 236, blz. 33; hierna: „Toetredingsakte" of „TA").

5 — Zaak C-414/04, Parlement/Raad, aanhangig bij het Hof.

„1. Indien besluiten van de Instellingen van vóór de toetreding in verband met de toetreding moeten worden aangepast, en in deze Akte of de bijlagen daarvan niet in de noodzakelijke aanpassingen is voorzien, worden deze aanpassingen aangebracht overeenkomstig de procedure van lid 2. Deze aanpassingen treden onmiddellijk bij de toetreding in werking.

2. De daartoe noodzakelijke teksten worden, op voorstel van de Commissie, door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, of door de Commissie vastgesteld, naargelang de oorspronkelijke besluiten door de ene dan wel door de andere Instelling zijn aangenomen."

4. Voor een goed begrip van artikel 57 TA in zijn context moet artikel 55 TA worden geciteerd:

„Op een met redenen omkleed verzoek van een van de nieuwe lidstaten kan de Raad, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie vóór 1 mei 2004 maatregelen treffen die tijdelijke afwijkingen behelzen van de door de instellingen tussen 1 november 2002 en de datum van ondertekening van het Toetredingsverdrag genomen besluiten."

5. Tevens moet worden gewezen op een informatie- en overlegprocedure, neergelegd in een briefwisseling tussen de Europese Unie en de nieuwe lidstaten, die als bijlage aan de slotakte van het Toetredingsverdrag is gehecht. In het kader van deze procedure is overeengekomen dat de Europese instellingen de toetredende staten voldoende zouden inlichten over alle voorstellen, mededelingen, aanbevelingen of initiatieven die konden leiden tot besluiten van de instellingen of organen van de Europese Unie. Op een met redenen omkleed verzoek van een toetredende staat, waarin zijn belangen als toekomstig lid van de Unie werden uiteengezet, kon over dergelijke besluiten overleg worden gepleegd in een interimcomité, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Unie en van de toetredende staten. Bestonden er na het overleg nog ernstige moeilijkheden, dan kon het probleem op verzoek van een toetredende staat op ministerieel niveau worden besproken.

III — Achtergrond van het geschil

6. De elektriciteitssector in Estland wordt gekenmerkt door het feit dat olieschalie de belangrijkste brandstof is voor de productie van elektriciteit. Aangezien 90 % van de energie in Estland wordt geproduceerd op basis van deze vaste brandstof, de enige inheemse energiebron, is deze van strategisch belang voor de energievoorziening van het land. Om de doeltreffendheid van de sector te vergroten en te voldoen aan de communautaire milieumaatstaven is een hervorming van de sector gaande. De met

het oog daarop gedane investeringen moeten worden gegarandeerd voor een periode die verder reikt dan 2008, wat enkel mogelijk is door de sector geleidelijk open te stellen voor concurrentie. [6]

7. In verband met deze specifieke kenmerken heeft Estland tijdens de onderhandelingen over zijn toetreding tot de Europese Unie verzocht om een overgangsperiode voor de toepassing van artikel 19, lid 2, van de eerste elektriciteitsrichtlijn, richtlijn 96/92 [7], dat de lidstaten verplichtte om met ingang van 1 juli 2004 hun nationale elektriciteitsmarkt open te stellen voor grote afnemers van elektriciteit (gedefinieerd in termen van een jaarlijks elektriciteitsverbruik van 40 GWh, in eerste instantie terug te brengen tot 20 GWh en vervolgens tot 9 GWh). Estland werd tot 31 december 2008 van deze verplichting vrijgesteld, hetgeen werd vastgelegd in bijlage VI van de Toetredingsakte. [8]

8. Daarnaast werd in verband met de conclusies van de Europese Raden van Lissabon en Barcelona om de liberalisatie in de communautaire sectoren gas en elektriciteit te bespoedigen, aan het Toetredingsverdrag een verklaring (nr. 8) gehecht betreffende de gevolgen van deze ontwikkelingen voor Estland. [9] In deze verklaring neemt de Unie er nota van dat Estland zijn standpunt omtrent toekomstige wetgevende ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt in beraad houdt. Zij erkent tevens dat de specifieke situatie met betrekking tot de herstructurering van de olieschaliesector in Estland nog tot eind 2012 bijzondere inspanningen zal vergen, en dat de Estse elektriciteitsmarkt voor niet-huishoudelijke verbruikers tot aan die datum slechts geleidelijk kan worden opengesteld. [10]

9. Over de versnelde openstelling van de elektriciteitsmarkten van de lidstaten waartoe in de Europese Raden was besloten, is tussen het Europees Parlement en de Raad overeenstemming bereikt in juni 2003, twee maanden na de ondertekening van het Toetredingsverdrag. Deze overeenstemming is neergelegd in richtlijn 2003/54, die gebaseerd is op de artikelen 47, lid 2, EG, 55 EG en 95 EG, en waarbij richtlijn 96/92 volledig

6 — Punten 12-15 van de toelichting op het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van sommige bepalingen op Estland, COM(2004) 318 def.

7 — Richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PB L 27, 30 januari 1997, blz. 20).

8 — Bijlage VI bij de Toetredingsakte, hoofdstuk 8, punt 2: „Artikel 19, lid 2, van richtlijn 96/92/EG is tot en met 31 december 2008 in Estland niet van toepassing."

9 — Verklaring nr. 8 betreffende olieschalie, de interne markt voor elektriciteit en richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (elektriciteitsrichtlijn): Estland.

10 — De tweede alinea van deze verklaring luidt: „De Unie attendeert Estland op de conclusies van de Europese Raden van Lissabon en Barcelona, waarin ertoe opgeroepen wordt de liberalisering te bespoedigen in onder andere de sectoren gas en elektriciteit, met het doel op deze gebieden tot een volledig operationele interne markt te komen; zij neemt nota van de verklaringen die Estland dienaangaande heeft afgelegd op 27 mei 2002 in de context van de toetredingsonderhandelingen. Onverminderd de noodzaak van een spoedige inwerkingtreding van een operationele interne elektriciteitsmarkt, neemt de Unie er nota van dat Estland zijn standpunt omtrent toekomstige wetgevende ontwikkelingen op dit gebied in beraad houdt. De Unie erkent in dit verband de specifieke situatie met betrekking tot de herstructurering van de olieschaliesector, die nog tot eind 2012 bijzondere inspanningen zal vergen, alsmede de noodzaak van een geleidelijke openstelling van de Estse elektriciteitsmarkt voor niet-huishoudelijke verbruikers tot aan die datum."

is vervangen en ingetrokken. Artikel 21 van richtlijn bepaalt 2003/54 dat de elektriciteitsmarkten met ingang van 1 juli 2007 volledig worden opengesteld voor alle categorieën afnemers, zowel industriële afnemers als huishoudens. Meer in het bijzonder schrijft artikel 21, lid 1, van richtlijn 2003/54 voor dat de elektriciteitsmarkt voor de verschillende categorieën in aanmerking komende afnemers wordt opengesteld volgens het navolgende tijdschema:

„a) tot 1 juli 2004, de in aanmerking komende afnemers als vermeld in artikel 19, lid 1 tot en met 3, van richtlijn 96/92/EG. [...];

b) uiterlijk vanaf 1 juli 2004 alle niethuishoudelijke afnemers;

c) vanaf 1 juli 2007 alle afnemers."

10. Artikel 29, lid 2, van richtlijn 2003/54 bepaalt dat verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de nieuwe richtlijn overeenkomstig de concordantietabel in de bijlage bij de nieuwe richtlijn. Volgens deze concordantietabel correspondeert artikel 21 van richtlijn 2003/54 met artikel 19 van richtlijn 96/92.

11. In deze nieuwe omstandigheden heeft Estland de Commissie bij brief van 17 september 2003 verzocht om ingevolge artikel 57 TA het nodige te doen om enerzijds de in bijlage VI bij de Toetredingsakte ten aanzien van artikel 19, lid 2, van richtlijn 96/92 verleende vrijstelling in die zin aan te passen dat zij gold voor artikel 21, lid 1, sub a, van richtlijn 2003/54, en anderzijds Estland een overgangsperiode toe te staan voor de toepassing van artikel 21, lid 1, sub b, van richtlijn 2003/54. In dat stadium behield Estland zich zijn standpunt betreffende de volledige openstelling van zijn elektriciteitsmarkt als bedoeld in artikel 21, lid 1, sub c, voor, maar nadien heeft het in antwoord op een vraag van de Commissie aangegeven dat het aan deze bepaling zou voldoen per 31 december 2015.

12. De Commissie heeft daarop een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad opgesteld op de grondslag van de artikelen 47, lid 2, EG, 55 EG en 95 EG tot wijziging van richtlijn 2003/54 in die zin dat Estland tijdelijk werd vrijgesteld van de toepassing van artikel 21, lid 1, sub b en c, tot 31 december 2012. [11] Dit resulteerde in de vaststelling door de Raad van richtlijn 2004/85 op de grondslag van artikel 57 TA, in plaats op de grondslag van de bepalingen van het EG-Verdrag waarop de Commissie zich had gebaseerd. Artikel 1 van richtlijn

11 — COM(2004) 318 def.

2004/85 bepaalt dat aan artikel 26 van richtlijn 2003/54 het volgende lid wordt toegevoegd:

„3. Estland wordt tijdelijk vrijgesteld van de toepassing van artikel 21, lid 1, sub b en c, tot 31 december 2012. Estland neemt de nodige maatregelen om de openstelling van zijn elektriciteitsmarkt te garanderen. Deze openstelling vindt geleidelijk plaats tijdens de referentieperiode en zal voltooid zijn op 1 januari 2013. Op 1 januari 2009 moet de openstelling van de Estse markt minstens 35 % van het verbruik vertegenwoordigen. Estland stelt de Commissie jaarlijks in kennis van de verbruiksdrempels die de eindverbruikers moeten overschrijden om hun elektriciteitsleverancier vrij te mogen kiezen."

13. In een brief van 9 juli 2004 aan de voorzitter van het Europees Parlement heeft de secretaris-generaal van de Raad uiteengezet dat de Raad had besloten de richtlijn te baseren op artikel 57 TA, gezien de nauwe band tussen het voorstel van de Commissie en het Toetredingsverdrag, en in verband met de noodzaak richtlijn 2003/54 tijdig aan te passen, dat wil zeggen vóór 1 juli 2004, de datum dat zij zou gaan gelden. Voor artikel 57 TA is de deelneming van het Europees Parlement niet vereist.

IV — Het procesverloop en de vorderingen

14. In zijn beroep, ingesteld op 27 september 2004 krachtens artikel 230 EG, verzoekt het Europees Parlement het Hof:

— nietigverklaring van richtlijn 2004/85;

— verwijzing van de Raad in de kosten.

15. De Raad verzoekt het Hof:

— het beroep te verwerpen;

— het Europees Parlement te verwijzen in de kosten.

16. Bij beschikking van 21 december 2004 heeft de president van het Hof de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van het Europees Parlement.

17. Bij beschikking van 9 maart 2005 heeft de president van het Hof de Republiek Estland en de Republiek Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

18. Het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, de Estse en de Poolse regering hebben tijdens de mondelinge behandeling van 15 maart 2006 opmerkingen gemaakt. De mondelinge behandeling betrof tevens de eerdergenoemde zaak C-414/04.

V — Samenvatting van de argumenten van partijen

A — *Eerste nietigverklaringsgrond: onjuiste rechtsgrondslag*

1. Het Europees Parlement, gesteund door de Commissie

19. Het Europees Parlement stelt in de eerste plaats dat artikel 57 TA niet de juiste rechtsgrondslag is voor de vaststelling van richtlijn 2004/85. De richtlijn had volgens het Parlement moeten worden vastgesteld volgens de normale wetgevingsprocedure ingevolge de artikelen 47, lid 2, EG, 55 EG en 95 EG, zoals voorgesteld door de Commissie. De wetgevingspraktijk kent verschillende voorbeelden van tijdelijke vrijstellingen die aan nieuwe lidstaten zijn verleend op grond van deze bepalingen en artikel 15 EG, teneinde rekening te houden met verschillen in de ontwikkeling van hun economieën. Artikel 57 TA voorziet in een procedure voor de aanpassing van communautaire wetgeving in verband met de toetreding en voor de toepassing van niet bij de Toetredingsakte zelf aangepaste besluiten van de Gemeenschap op de nieuwe lidstaten. Wijzigingen die verder gaan dan dit doel kunnen niet op artikel 57 TA worden gebaseerd. Deze bepaling kan niet worden gebruikt om vrijstellingen van besluiten van de Gemeenschap in te voeren, zeker niet vrijstellingen die verder gaan dan die welke uitdrukkelijk zijn verleend door en afgebakend in de Toetredingsakte.

20. Vrijstellingen van besluiten van de Gemeenschap die niet in de Toetredingsakte zelf zijn vervat, kunnen alleen worden gebaseerd op artikel 55 TA. Deze bepaling is echter alleen van toepassing met betrekking tot besluiten van de Gemeenschap die zijn genomen tussen de datum van afsluiting van de toetredingsonderhandelingen, de zogeheten „cut-off date" of uiterste datum (1 november 2002), en de datum van ondertekening van het Toetredingsverdrag (16 april 2003). Het beperkte karakter van deze bepaling wordt ook benadrukt door het feit dat daarvoor eenparigheid van stemmen in de Raad vereist is. Het is dan ook ondenkbaar dat artikel 57 TA, dat alleen betrekking heeft op „aanpassingen" van besluiten van de Gemeenschap, dat niet beperkt is tot binnen een bepaalde periode genomen besluiten en dat een gekwalifi-

ceerde meerderheid van stemmen vereist, kan worden gebruikt voor de verlening van vrijstellingen van besluiten van de Gemeenschap die zijn genomen na de datum van ondertekening van het Toetredingsverdrag.

21. Deze lezing wordt bevestigd door het feit dat de aan artikel 55 TA parallelle bepaling in de Toetredingsakte van 2005 betreffende de voorwaarden voor toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie [12] uitdrukkelijk bepaalt dat de Raad afwijkingen kan toestaan van besluiten van de Gemeenschap die zijn aangenomen in de periode tussen de uiterste datum en de datum van toetreding, en niet slechts tussen de uiterste datum en de datum van ondertekening. Dit maakt duidelijk dat de eerste mogelijkheid niet in de Toetredingsakte van 2003 is neergelegd en dat artikel 57 TA niet kan worden gebruikt als rechtsgrondslag voor het toestaan van afwijkingen.

22. Daar het uitgangspunt van toetreding de algehele aanvaarding door de nieuwe lidstaten van het acquis communautaire en de volledige toepassing van het gemeenschapsrecht is, moeten de bepalingen op grond waarvan afwijkingen kunnen worden toegestaan, restrictief worden uitgelegd. Het Europees Parlement wijst er in dit verband op dat terwijl de „aanpassingen" bedoeld in artikel 57 TA erop zijn gericht, de toepassing van het gemeenschapsrecht in de nieuwe lidstaten te vergemakkelijken, „afwijkingen" het tegengestelde effect hebben, namelijk het tijdelijk buiten toepassing laten van sommige bepalingen van gemeenschapsrecht. Dit betekent dat één van de voorwaarden voor toepassing van artikel 57 TA als grondslag voor de besluitvorming, niet is vervuld. Het impliceert ook dat dit artikel niet kan worden gebruikt om afwijkingen die reeds in de Toetredingsakte zijn toegestaan en afgebakend, uit te breiden.

23. Het Europees Parlement merkt op dat de in de aangevochten richtlijn neergelegde overgangsperiode, die loopt tot eind 2012, zelfs afwijkt van de Toetredingsakte zelf, daar deze slechts voorziet in een overgangsperiode tot eind 2008.

24. Wat de in de brief van de Raad van 9 juli 2004 genoemde spoedeisendheid betreft, wijst het Europees Parlement erop dat de Raad het Parlement niet heeft verzocht om toepassing van de spoedprocedure nadat de Commissie haar voorstel had ingediend. Hoe dan ook was de afwijking op grond van bijlage VI bij de Toetredingsakte van toepassing tot eind 2008.

25. In haar opmerkingen ter ondersteuning van het beroep van het Europees Parlement verklaart de Commissie dat de Toetredingsakte voorziet in een samenhangend stelsel van bepalingen voor het aanbrengen van technische aanpassingen in besluiten van de Gemeenschap en voor het omgaan met ontwikkelingen in het acquis communautaire in de periode tussen de uiterste datum en de

12 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2005, L 157, blz. 203).

toetredingsdatum. Artikel 55 TA is min of meer een voortzetting van de toetredingsonderhandelingen, daar het de nieuwe lidstaten mogelijk maakt te verzoeken om afwijkingen van besluiten die zijn genomen tussen de uiterste datum en de ondertekeningsdatum. Na die laatste datum geldt de informatie- en overlegprocedure. In deze context hebben de nieuwe lidstaten de status van waarnemer binnen de instellingen en kunnen zij hun verzoeken om afwijkingen indienen in de loop van de wetgevingsprocedure.

26. Artikel 55 TA heeft een ander doel dan artikel 57 TA. Alleen al het naast elkaar bestaan van deze bepalingen laat zien dat zij niet onderling verwisselbaar zijn. Artikel 57 TA is bedoeld als een wettelijke basis voor het aanbrengen van de nodige aanpassingen aan besluiten van de Gemeenschap, die onmisbaar zijn voor de vergemakkelijking van de toetreding. Afwijkingen daarentegen zijn in deze zin nooit onmisbaar. Waar de vraag of een aanpassing al dan niet noodzakelijk is, geen kwestie is van een keuze, is voor afwijkingen een politieke keuze vereist. Dit verklaart ook waarom in artikel 57 TA een gekwalificeerde meerderheid volstaat, terwijl artikel 55 TA eenparigheid vereist.

27. Gelet op het verschil in formulering van deze twee bepalingen van de Toetredingsakte, hun rol en plaats in het stelsel van die akte en het verschil in besluitvormingsprocedure, is duidelijk dat artikel 57 TA niet kan worden gebruikt als grondslag voor het toestaan van afwijkingen op besluiten van de Gemeenschap. Zelfs afzonderlijk bezien kan artikel 57 TA niet voor dit doel worden gebruikt, daar „afwijkingen" niet zijn te beschouwen als eenvoudige „aanpassingen". Terwijl de laatste noodzakelijk zijn voor integratie, zijn de eerste veeleer een bestanddeel van desintegratie.

28. De Commissie concludeert dat, aangezien noch artikel 55 TA, noch artikel 57 TA in het onderhavige geval van toepassing was, de normale wetgevingsprocedure krachtens het EG-Verdrag had moeten worden gevolgd. Zij voegt eraan toe dat het in dat kader mogelijk is, rekening te houden met verzoeken van nieuw toetredende lidstaten om afwijkingen, of anders die afwijkingen vast te stellen na toetreding en daaraan terugwerkende kracht te verlenen.

29. De Commissie merkt tevens op dat de aan Estland in bijlage VI bij de Toetredingsakte toegestane afwijking nog steeds van kracht is, aangezien aan het primaire gemeenschapsrecht niet zijn werking kan worden ontnomen of daarin wijziging kan worden gebracht door de gemeenschapswetgever.

2. De Raad, ondersteund door de Estse en de Poolse regering

30. De Raad stelt dat de artikelen 55 TA en 57 TA niet letterlijk moeten worden opgevat,

maar moeten worden uitgelegd in het licht van hun respectieve doelstelling en context, namelijk de vergemakkelijking van de toetreding van de nieuwe lidstaten, waarbij tegelijkertijd moet worden gegarandeerd dat het gemeenschapsrecht vanaf de dag van toetreding volledig en eenvormig wordt toegepast.

31. Artikel 55 TA maakt het de nieuwe lidstaten mogelijk, te verzoeken om tijdelijke afwijkingen van besluiten van de Gemeenschap die zijn genomen tussen de uiterste datum en de datum van ondertekening van de Toetredingsakte. Het reflecteert daarmee het beginsel van internationaal recht dat verdragen kunnen worden onderhandeld totdat zij zijn ondertekend. Dit verklaart ook waarom artikel 55 TA eist dat om afwijkingen formeel wordt verzocht en dat beslissingen over het toestaan van een afwijking met eenparigheid van stemmen worden genomen. Na de ondertekening van de Toetredingsakte is het passender dat wijzigingen in besluiten van de Gemeenschap worden aangenomen binnen het gemeenschappelijk wetgevingskader op grond van artikel 57 TA.

32. Artikel 57 TA is te beschouwen als lex specialis ten opzichte van de relevante bepalingen in het EG-Verdrag die als rechtsgrondslag dienen voor het nemen van besluiten van de Gemeenschap volgens de normale wetgevingsprocedure. Het doel van dit artikel is een versoepelde procedure in te voeren voor de aanpassing van besluiten die niet in de Toetredingsakte zelf waren aangepast.[13] De Raad merkt op dat er geen reden is om aan te nemen dat een „aanpassing" in de zin van artikel 57 TA niet de vorm van een afwijking kan aannemen. Deze bepaling kan worden toegepast voor de aanpassing van besluiten van de Gemeenschap indien aan de in deze bepaling gestelde voorwaarden is voldaan. In het onderhavige geval is richtlijn 2004/85 aangenomen ter aanpassing van richtlijn 2003/54 om redenen verband houdend met de toetreding van Estland tot de Europese Unie en deze aanpassing is niet neergelegd in de Toetredingsakte. De aanpassing is dan ook terecht gebaseerd op artikel 57 TA. De Raad voegt eraan toe dat zijn uitlegging wordt bevestigd door de eerdere wetgevingspraktijk, waar vergelijkbare afwijkingen zijn aangenomen op basis van parallelbepalingen in eerdere Toetredingsakten.

33. De Raad houdt vervolgens staande dat het niet mogelijk was om de normale wetgevingsprocedure te gebruiken om de door Estland gevraagde afwijking toe te staan. De bepalingen in het EG-Verdrag kunnen niet worden gebruikt ter regulering van de situatie ten aanzien van toetredende lidstaten voorafgaand aan de ratificatie van het Toetredingsverdrag. De informatie- en overlegprocedure, die van toepassing was na de datum van ondertekening van het Toetredingsverdrag, verschafte een kader dat te onderscheiden is van dat van de gemeenschapsinstellingen. De Raad stelt zich dan ook op het standpunt dat het niet mogelijk was de door Estland gevraagde afwijking op te nemen in richtlijn 2003/54. De afwijking kon alleen afzonderlijk worden toegestaan op basis van de relevante bepalingen van de Toetredingsakte.

13 — Arrest van 2 oktober 1997, Parlement/Raad (C-259/95, Jurispr. blz. I-5303, punt 27), betreffende het European Home and Leisure Accident Surveillance System EHLASS; hierna ook: „EHLASS-arrest").

34. Na de toetreding kunnen afwijkingen worden toegestaan op basis van het EG-Verdrag en dit had in het onderhavige geval zelfs een optie kunnen zijn, daar richtlijn 2004/85 ongeveer twee maanden na de toetredingsdatum is aangenomen. Niettemin was het volgens de Raad toch te verkiezen om artikel 57 TA te gebruiken, gezien het karakter van lex specialis van deze bepaling. De Raad verwijst naar de opmerking van het Hof in het EHLASS-arrest dat „het doel van een uniforme toepassing van het acquis communautaire op het gehele grondgebied van de Unie [vergde] dat de aanpassingsmaatregelen vanaf het tijdstip van toetreding werden toegepast, ook al zijn zij na de toetreding getroffen". [14] Bovendien zou toepassing van de co-decisieprocedure hebben betekend dat de bestreden richtlijn pas met een vertraging van ongeveer twee jaar kon worden aangenomen, hetgeen tot een situatie van rechtsonzekerheid zou hebben geleid en de legitieme belangen van de elektriciteitssector in Estland zou hebben geschaad.

35. De Raad stelt dat richtlijn 2004/85 moet worden beschouwd als een aanpassing en dat deze richtlijn binnen de door artikel 57 TA gestelde grenzen blijft. De richtlijn voorziet in een afwijking die vergelijkbaar is met die van bijlage VI bij de Toetredingsakte. Zij breidt die afwijking niet uit. Enerzijds is de afwijking in bijlage VI vervallen na de intrekking van artikel 19 van richtlijn 96/92. Anderzijds verschillen de bepalingen waarop de nieuwe afwijking betrekking heeft, artikel 21, lid 1, sub b en c, van richtlijn 2003/54, in hun materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 2, van richtlijn 96/92. De bestreden richtlijn bevat een nieuwe afwijking, die rekening houdt met de nieuwe wetgevingscontext en met het doel een verdergaande liberalisering van de nationale elektriciteitsmarkten tot stand te brengen.

36. Wat betreft het feit dat de Toetredingsakte van 2005 betreffende de voorwaarden voor toetreding van Bulgarije en Roemenië thans een uitdrukkelijke bepaling bevat op grond waarvan afwijkingen kunnen worden toegestaan tussen de uiterste datum en de datum van toetreding, merkt de Raad op dat deze bepaling moet worden beschouwd als een verduidelijking van de bestaande situatie en is opgenomen als garantie voor het geval het Hof niet zou meegaan met de interpretatie van de Raad van artikel 57 TA.

37. De Estse regering steunt de opmerkingen van de Raad, met uitzondering van de stelling dat de in bijlage VI met betrekking tot de toepassing van artikel 19, lid 2, van richtlijn 96/92 neergelegde afwijking, bij de intrekking van die richtlijn is vervallen. Zij betoogt dan ook dat die afwijking nog steeds geldt in de context van richtlijn 2003/54. Zou dit niet het geval zijn, dan zou er een onoverkomelijke tegenstrijdigheid bestaan tussen de bij bijlage VI toegestane afwijking, die bepaalt dat 35 % van de elektriciteitsmarkt van Estland met ingang van 2009 moet zijn opengesteld, en richtlijn 2003/54, die de openstelling van de elektriciteitsmarkt in alle lidstaten voor alle niet-huishoudelijke afnemers eist per 1 juli 2004, hetgeen in Estland veel meer dan 35 % van de nationale elektriciteitsmarkt vertegenwoordigt, en de uitbreiding van deze openstelling van de markt tot alle huishoudelijke afnemers per 1 juli 2007. In deze situatie was de aanneming van richtlijn 2004/85, waarbij een

14 — Aangehaald in de vorige voetnoot, punt 22.

afwijking werd toegestaan ten aanzien van de nieuwe, in richtlijn 2003/54 gestelde verplichtingen, onmisbaar. Zonder die richtlijn zou de elektriciteitssector in Estland geplaatst zijn voor een situatie van rechtsonzekerheid, terwijl er behoefte is aan langetermijnplanning om tot de enorme investeringen te komen die voor de modernisering van deze sector noodzakelijk zijn en om ernstige sociale en milieuproblemen te voorkomen. De Estse regering benadrukt het belang van verklaring nr. 8, waarin de noodzaak van de geleidelijke openstelling van de Estse elektriciteitsmarkt, uiteindelijk met ingang van 2013, door alle lidstaten wordt erkend. Deze verklaring moet worden beschouwd als een instrument voor de uitlegging van de bepalingen van de Toetredingsakte.

38. De Poolse regering stelt dat artikel 57 TA moet worden uitgelegd in het licht van het doel van de Toetredingsakte, de toetreding van de nieuwe lidstaten te vergemakkelijken, en in het licht van de beginselen van solidariteit en loyaliteit tussen de lidstaten. Dit betekent dat er een mogelijkheid moet zijn om tijdelijke afwijkingen toe te staan van besluiten van de Gemeenschap die na de datum van ondertekening van de Toetredingsakte zijn genomen, wanneer de onmiddellijke inwerkingtreding op het moment van toetreding van die akte onmogelijk is of ernstige sociale en economische consequenties zou hebben voor een nieuwe lidstaat. De door het Europees Parlement voorgestane uitlegging zou het onmogelijk maken om te voorzien in overgangsperioden met betrekking tot besluiten van de Gemeenschap die zijn genomen na de ondertekeningsdatum. Dit zou de autonomie van de toetredende lidstaten ondermijnen, hetgeen in strijd is met het internationaalrechtelijk beginsel van gelijkheid tussen de staten. De Poolse regering betwijfelt of de noodzakelijke afwijkingen kunnen worden toegestaan op basis van artikel 95 EG, dat primair bedoeld is om beperkingen van de vrijheid van verkeer en concurrentieverstoringen weg te nemen. [15]

B — *Tweede nietigverklaringsgrond: ontoereikende motivering*

39. Als tweede grond voor de nietigverklaring van richtlijn 2004/85 brengt het Europees Parlement naar voren dat de richtlijn onvoldoende is gemotiveerd, daar de rechtvaardiging voor het gebruik van artikel 57 TA als rechtsgrondslag in plaats van de door de Commissie in haar voorstel gehanteerde bepalingen, niet blijkt uit de overwegingen van de considerans van de bestreden richtlijn. De redenen voor deze benadering, weergegeven in de brief van de secretarisgeneraal van de Raad aan de voorzitter van het Europees Parlement, kunnen niet worden beschouwd als motivering in de zin van artikel 253 EG. Hoe dan ook heeft de Raad het Europees Parlement niet verzocht om toepassing van de spoedprocedure voor het aannemen van de bestreden richtlijn.

15 — Arrest van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punten 60 en 61).

40. De Raad, ondersteund door de Estse regering, brengt daartegen in dat het voldoende is dat de rechtsgrondslag van een besluit duidelijk tot uiting komt in de inhoud van dat besluit, zonder dat gedetailleerd behoeft te worden ingegaan op de redenen voor die keuze. Het feit dat de Raad een andere rechtsgrondslag toepast dan de Commissie had voorgesteld, behoeft niet specifiek te worden uitgelegd. In elk geval worden in de considerans van de bestreden richtlijn de redenen voor de aan Estland toegestane afwijking voor de toepassing van artikel 21, lid 1, sub b en c, van richtlijn 2003/54, duidelijk uiteengezet.

C — *Beperking van de werking van het arrest in de tijd in geval van nietigverklaring*

41. Omdat een situatie van onzekerheid voor de deelnemers aan het economisch verkeer, investeerders en werknemers in de elektriciteitssector in Estland moet worden voorkomen, verzoekt de Raad het Hof ingevolge artikel 231, tweede alinea, EG, ingeval het beroep van het Europees Parlement wordt toegewezen de gevolgen van richtlijn 2004/85 te handhaven totdat een nieuwe richtlijn ter vervanging is aangenomen. Dit verzoek wordt gesteund door de Estse regering, die erop wijst dat de consequentie van eenvoudige nietigverklaring van de bestreden richtlijn zou zijn dat de Estse elektriciteitsmarkt onmiddellijk wordt opengesteld voor de import van elektriciteit uit naburige lidstaten. Dit zou de financiële positie van Estse producenten en hun vermogen om de enorme investeringen te financieren die voor de modernisering van de elektriciteitsinfrastructuur in Estland noodzakelijk zijn, in gevaar brengen.

42. Ook de Commissie stemt in met het verzoek van de Raad, erop wijzend dat eenvoudige nietigverklaring van de bestreden richtlijn Estland in een situatie zou brengen waarin het in strijd met het gemeenschapsrecht handelt, zonder daarvoor verantwoordelijk te zijn.

43. Het Europees Parlement merkt op dat zijn beroep niet de vraag betreft of de aan Estland toegestane afwijking terecht is, maar alleen de rechtsgrondslag van de bestreden richtlijn wil aanvechten. Het acht het dan ook niet noodzakelijk een standpunt in te nemen over het verzoek van de Raad.

VI — Beoordeling

A — *Het eerste middel dat de richtlijn onwettig is vastgesteld: artikel 57 TA als rechtsgrondslag voor richtlijn 2004/85*

44. Zoals door zowel het Europees Parlement als de Raad is uiteengezet, moet

volgens vaste rechtspraak de keuze van de rechtsgrondslag voor een gemeenschapshandeling berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling. [16]

45. In het onderhavige geval is de centrale vraag of artikel 57 TA kan worden gebruikt om een afwijking toe te staan zoals die welke in richtlijn 2004/85 is neergelegd. Daarvoor moet enerzijds de materiële en temporele draagwijdte van artikel 57 TA worden onderzocht, en anderzijds moet het karakter worden bepaald van de wijziging die in richtlijn 2003/54 is aangebracht door richtlijn 2004/85. Moet zij worden beschouwd als een aanpassing van de in bijlage VI bij de Toetredingsakte neergelegde afwijking van artikel 19, lid 2, van richtlijn 96/92, of geeft zij een geheel nieuwe, zelfstandige afwijking van de overeenkomstige bepaling in richtlijn 2003/54 die in de plaats is gekomen van richtlijn 96/92 en waarbij die laatste richtlijn is ingetrokken? Dit is relevant, gelet op de formulering van artikel 57 TA, die een basis vormt voor de aanpassing van besluiten van de Gemeenschap in verband met de toetreding.

46. De Raad meent dat na de intrekking van richtlijn 96/92 door richtlijn 2003/54 de in bijlage VI bij de Toetredingsakte toegestane afwijking is komen te vervallen. Er moet geen juridische betekenis worden gehecht aan het feit dat blijkens de concordantietabel in de bijlage bij laatstgenoemde richtlijn artikel 21 van richtlijn 2003/54 correspondeert met artikel 19 van richtlijn 96/92. Estland is de tegengestelde opvatting toegedaan en stelt dat de eerste afwijking is neergelegd in een verdragsbepaling, waarvan niet bij richtlijn kan worden afgeweken. Estland zet tevens uiteen welke consequenties de opvatting van de Raad zou hebben voor zijn elektriciteitssector (zie hiervóór, punt 37). Het Europees Parlement is van mening dat richtlijn 2004/85 de in bijlage VI bij de Toetredingsakte toegestane afwijking heeft verlengd tot eind 2013.

47. Bij de vaststelling welke gevolgen de in richtlijn 2004/85 toegestane afwijking heeft, moet om te beginnen worden opgemerkt dat, terwijl artikel 19 van richtlijn 96/92 enkel liberalisering van de nationale elektriciteitsmarkten eiste voor de grootste afnemers van elektriciteit, artikel 21, lid 1, van richtlijn 2003/54 openstelling van de gehele markt in drie fasen voor drie verschillende categorieën afnemers voorschrijft. Van deze drie categorieën vallen de in artikel 19, lid 2, van richtlijn 96/92 genoemde afnemers feitelijk samen met die van artikel 21, lid 1, sub a, van richtlijn 2003/54. De verplichtingen die in artikel 21, lid 1, sub b en c, aan de lidstaten worden gesteld betreffende de overige niethuishoudelijke en huishoudelijke afnemers, zijn nieuw. De in artikel 21, lid 1, sub a, van richtlijn 2003/54 bedoelde categorie wordt door de bestreden richtlijn niet geraakt.

16 — Zie onder meer arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10); 12 december 2002, Commissie/Raad (C-281/01, Jurispr. blz. I-12049, punt 33), en 10 januari 2006, Commissie/Europees Parlement en Raad (C-178/03, Jurispr. blz. I-107, punt 41).

48. Ik ben het met Estland eens dat de in bijlage VI bij de Toetredingsakte neergelegde afwijking niet is vervallen op de formele grond dat de bepaling waarop zij berustte, is ingetrokken. Waar het om gaat, is dat de verplichting waarvan afwijking is toegestaan in stand blijft, zij het in de context van een nieuwe richtlijn. Behalve dat de betrokken verplichtingen inhoudelijk overeenstemmen, moet er ook op worden gewezen dat een bepaling in een verdrag niet kan worden gewijzigd bij een besluit van de Gemeenschap, tenzij het verdrag anders bepaalt, zoals wordt bevestigd door artikel 7 TA.[17] Op grond van de bestaande regelingen moet Estland zijn elektriciteitsmarkt openstellen voor de categorie afnemers genoemd in artikel 21, lid 1, sub a, van richtlijn 2003/54 met ingang van 2009, en voor de overige categorieën afnemers vanaf 2013. Dit resultaat ligt in de lijn van de bedoelingen neergelegd in verklaring nr. 8, gehecht aan het Toetredingsverdrag.[18]

49. Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat richtlijn 2004/85 de in bijlage VI bij de Toetredingsakte neergelegde afwijking niet heeft vervangen of aangepast, en deze ook niet heeft verlengd tot een latere datum. De afwijking moet worden beschouwd als een nieuwe afwijking ten aanzien van de nieuwe verplichtingen die aan de lidstaten zijn opgelegd in artikel 21, lid 1, sub b en c, van richtlijn 2003/54.

50. Bijgevolg moet worden bezien of richtlijn 2004/85 terecht is gebaseerd op artikel 57 TA.

51. Artikel 57 TA is een van de onderdelen van het stelsel dat is neergelegd in deel 5, titel II, van de Toetredingsakte, dat de voorwaarden vastlegt voor de toepasselijkheid van besluiten van de Gemeenschap in de nieuwe lidstaten. Het uitgangspunt is dat richtlijnen en beschikkingen in de zin van artikel 249 EG op de nieuwe lidstaten van toepassing zijn vanaf het tijdstip van toetreding en dat op die datum de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen moeten zijn genomen, tenzij in de Toetredingsakte of de bijlagen daarbij andere termijnen zijn vastgesteld (artikelen 53 TA en 54 TA).

52. Daar het acquis communautaire in ontwikkeling blijft na de afronding van de toetredingsonderhandelingen en de totstandkoming van de tekst van de Toetredingsakte, bestaat uiteraard de behoefte aan het toestaan van tijdelijke afwijkingen van dergelijke besluiten. Artikel 55 TA maakt dit mogelijk. Dit is echter uitdrukkelijk beperkt tot besluiten van de Gemeenschap die zijn genomen vóór de datum van ondertekening van het Toetredingsverdrag. Op grond van deze bepaling toegestane afwijkingen moeten door een nieuwe lidstaat formeel worden

17 — „De bepalingen van deze Akte kunnen, tenzij anders is bepaald, uitsluitend worden geschorst, gewijzigd of ingetrokken door middel van de procedures voorzien in de oorspronkelijke Verdragen die het mogelijk maken tot een herziening van die Verdragen te komen."

18 — Aangehaald in voetnoot 10.

aangevraagd en worden toegekend bij eenparig genomen besluit van de Raad op voorstel van de Commissie.

53. Artikel 57 TA vormt de basis voor aanpassingen van besluiten van de Gemeenschap in verband met de toetreding, wanneer in de noodzakelijke aanpassingen niet is voorzien in de Toetredingsakte of de bijlagen daarbij. Deze bepaling bevat geen beperking in de tijd zoals die van artikel 55 TA: alle vóór de toetreding genomen besluiten kunnen op basis van deze bepaling worden aangepast. Aanpassingen geschieden door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie, of door de Commissie alleen, afhankelijk van welke instelling het aan te passen besluit afkomstig is. Daartoe dienen de „noodzakelijke teksten" door deze instellingen te worden vastgesteld (artikel 57, lid 2, TA).

54. Wanneer artikel 57 TA wordt gelezen in samenhang met artikel 55 TA, is duidelijk dat deze twee bepalingen elk een ander doel dienen in de periode vóór de formele toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie. Dit blijkt zowel uit de verschillen in terminologie als uit de procedurevereisten voor het nemen van maatregelen op grond van deze bepalingen.

55. Het terminologisch verschil betreft met name de begrippen „tijdelijke afwijkingen" in artikel 55 TA en „aanpassingen" (noodzakelijk in verband met de toetreding) in artikel 57 TA. Zoals door het Europees Parlement en de Commissie is uiteengezet, is het essentiële verschil tussen deze begrippen dat „afwijkingen" bedoeld zijn om een onderdeel van het acquis communautaire tijdelijk niet-toepasselijk te maken in een lidstaat, teneinde deze voldoende tijd te geven om het nodige te doen om volledig aan zijn gemeenschapsverplichtingen te voldoen, terwijl „aanpassingen" de tegenovergestelde bedoeling hebben, namelijk het acquis communautaire vanaf de dag van toetreding toepasselijk te laten zijn. Met andere woorden, waar het eerste de toepassing van een bepaald besluit van de Gemeenschap in een nieuwe lidstaat uitstelt, is het tweede onmisbaar voor de onmiddellijke toepassing van een besluit van de Gemeenschap vanaf de dag van toetreding.

56. In het EHLASS-arrest [19] had het Hof zich uit te spreken over de materiële werkingssfeer van de parallelbepaling van artikel 57 TA in de Toetredingsakte van 1994. [20] Met betrekking tot artikel 169 van de Toetredingsakte van 1994, dat identiek is aan artikel 57 TA, verklaarde het Hof dat „de aanpassingen die op basis van deze bepaling worden aangebracht [...] enkel tot doel [hebben] om communautaire besluiten die niet bij de Toetredingsakte zelf zijn aangepast, toepasselijk te maken in de nieuwe

19 — Aangehaald in voetnoot 13.

20 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 8).

lidstaten. Andere wijzigingen kunnen bijgevolg niet op artikel 169 van de Akte worden gegrond." [21] Zoals het Hof in hetzelfde arrest herhaalde, „strekt de mogelijkheid om op basis van dat artikel besluiten vast te stellen, zich slechts uit tot eenvoudige aanpassingen, teneinde ze in de nieuwe lidstaten toepasselijk te maken, met uitsluiting van elke andere wijziging". [22]

57. De noodzakelijke implicatie van deze opmerkingen is dat het begrip „aanpassingen", dat op het eerste gezicht algemener van strekking lijkt, in de context van artikel 57 TA niet in die zin kan worden opgevat dat het mede materiële wijzigingen in besluiten van de Gemeenschap of maatregelen die afwijkingen van deze besluiten mogelijk maken, omvat. Het behelst dus alleen onontkoombare aanpassingen van een maatregel van de Gemeenschap die worden ingegeven door technische noodzaak en niet door politieke opportuniteit. Het feit dat de term „aanpassingen" niet wordt gedefinieerd in de Toetredingsakte en dat de term niet uitsluit dat daaronder ook afwijkingen vallen, zoals door de Raad en door de Poolse regering is betoogd, is niet relevant, daar dit betekenisverschil tussen deze twee begrippen duidelijk kan worden afgeleid uit de functie van de artikelen 55 TA en 57 TA.

58. De procedures die voor het nemen van maatregelen op grond van deze bepalingen zijn voorgeschreven, geven blijk van dit verschil. Daar het toestaan van een tijdelijke afwijking neerkomt op het verlenen van toestemming om bepaalde gemeenschapsrechtelijke verplichtingen gedurende een zekere periode niet na te komen, hetgeen primair in het belang is van een bepaalde toetredende lidstaat, is de achterliggende beslissing van politieke aard. Dit verklaart waarom artikel 55 TA besluitvorming met eenparigheid van stemmen voorschrijft en dat de beslissing wordt genomen op verzoek van de betrokken nieuwe lidstaat. Daarentegen vloeit de aanpassing van besluiten van de Gemeenschap om deze in de nieuwe lidstaten volledig toepasselijk te maken op de dag van toetreding, rechtstreeks voort uit het beginsel dat de nieuwe lidstaten het acquis communautaire op het moment van toetreding volledig moeten aanvaarden en toepassen. Dergelijke aanpassingen zijn per definitie niet politiek van aard, zodat zij kunnen worden aangebracht onafhankelijk van een verzoek door een nieuwe lidstaat, door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie, of door de Commissie alleen, wanneer het gaat om door haarzelf genomen besluiten.

59. Ik wil erop wijzen dat, indien het mogelijk zou zijn om tijdelijke afwijkingen te baseren op artikel 57 TA, artikel 55 TA geen zelfstandig doel zou dienen, gezien het feit dat eerstgenoemde bepaling ook van toepassing is op besluiten die zijn genomen in de periode onmiddellijk na de uiterste datum. Het zou zelfs betekenen dat, wanneer een afwijking niet kon worden toegestaan op grond van artikel 55 TA bij gebrek aan unanimiteit in de Raad, het niettemin mogelijk zou zijn deze toe te staan bij gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad, door te wachten tot na de datum van ondertekening

21 — Aangehaald in voetnoot 13, punt 14.

22 — Punt 19.

van het Toetredingsverdrag. Daar dit een omzeiling zou betekenen van de procedurele garanties die in de Toetredingsakte zijn neergelegd voor het toestaan van afwijkingen, kan dit duidelijk niet de bedoeling zijn geweest van de opstellers van de toetredingsinstrumenten.

60. Daar de bestreden richtlijn is aangenomen na de toetredingsdatum (1 mei 2004) doet zich tevens de vraag voor van de werking in de tijd van artikel 57 TA. Met andere woorden, kan deze bepaling worden gebruikt als rechtsgrondslag voor de vaststelling van aanpassingen na de toetredingsdatum, op besluiten van de Gemeenschap die zijn genomen vóór toetreding?

61. Ook deze vraag is door het Hof beantwoord in het EHLASS-arrest. Eveneens met betrekking tot artikel 169 van de Toetredingsakte van 1994, dat zoals gezegd identiek is aan artikel 57 TA, wees het Hof erop dat „luidens artikel 2, lid 3, van het Toetredingsverdrag de instellingen van de Gemeenschap vóór de toetreding de maatregelen bedoeld in onder meer artikel 169 van de Toetredingsakte ‚kunnen' vaststellen. Deze bepaling beperkt dus geenszins het gebruik ervan na de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag, maar staat eenvoudig het gebruik ervan voor dat tijdstip toe." [23]

23 — Aangehaald in voetnoot 13, punt 18.

62. De tegenwerpingen van het Europees Parlement dat een dergelijke uitlegging tot ongebreidelde toepassing van artikel 169 zou leiden en dat die bepaling de inwerkingtreding van aanpassingen op de toetredingsdatum voorschreef, hetgeen betekende dat aan besluiten die nadien werden genomen terugwerkende kracht zou worden verleend, werden door het Hof van de hand gewezen. Wat het eerste bezwaar betreft, antwoordde het Hof dat de bestreden beschikking binnen „een redelijke termijn na de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag [was] vastgesteld". Wat het tweede bezwaar betreft, aanvaardde het Hof de noodzaak van inwerkingtreding van het bestreden besluit vanaf het tijdstip van toetreding, erop wijzend dat niet was gesteld dat dit inbreuk maakte op de rechtszekerheid of de bescherming van gewekte verwachtingen.

63. Hoewel niet volledig overtuigd door de weerlegging van de argumenten van het Europees Parlement door het Hof op dit punt, ben ik wel van mening dat alleen al de aanvaarding dat op basis van artikel 57 TA aangenomen aanpassingen terugwerkende kracht kunnen hebben, bevestigt dat dergelijke aanpassingen noodzakelijkerwijs beperkt in omvang moeten zijn en zeker niet mogen uitlopen op een inhoudelijke wijziging of tijdelijke opschorting van verplichtingen uit hoofde van een besluit van de Gemeenschap.

64. Gezien het feit dat de aan Estland toegestane afwijking noch op artikel 55 TA kon worden gebaseerd, daar zij buiten de werking ratione temporis van die bepaling valt, noch op artikel 57 TA, daar zij buiten de werking ratione materiae van deze bepaling valt, is het noodzakelijk gevolg dat bij

gebreke van andere uitdrukkelijke bepalingen in verband met deze specifieke situatie, de bestreden richtlijn had moeten worden gebaseerd op de bepalingen die als rechtsgrondslag dienden van richtlijn 2003/54, dat wil zeggen de artikelen 47, lid 2, EG, 55 EG en 95 EG. Zoals door de Commissie is uiteengezet, vormde te dezen na de ondertekening van het Toetredingsverdrag de in punt 5 van deze conclusie genoemde informatie- en overlegprocedure het noodzakelijk kader voor het ingaan op verzoeken van de toetredende staten om met hun belangen rekening te houden bij de voorbereiding van nieuwe gemeenschapswetgeving. In deze context kan nog worden opgemerkt dat gezien de specifieke belangen van Estland die aan zijn verzoek om een afwijking ten grondslag lagen, ook een beroep had kunnen worden gedaan op artikel 15 EG als aanvullende rechtsgrondslag. Dit artikel staat tijdelijke afwijkingen van besluiten van de Gemeenschap toe om rekening te houden met verschillen in ontwikkeling tussen de volkshuishoudingen van de lidstaten.

65. Het mag zo zijn, zoals door de Raad is gesteld, dat aanneming van de bestreden richtlijn volgens de bij de relevante bepalingen in het EG-Verdrag voorgeschreven codecisieprocedure enigszins omslachtig zou zijn geweest. Volgens die procedure zou de noodzakelijke wijziging van richtlijn 2003/54 pas op een veel latere datum zijn aangenomen, wat zou hebben geleid tot een langere periode van rechtsonzekerheid voor de elektriciteitssector in Estland en tot een situatie waarin Estland tijdelijk in strijd handelde met zijn verplichtingen uit hoofde van het gemeenschapsrecht. Het feit dat er stellig nadelen kleven aan toepassing van de normale wetgevingsprocedure kan echter niet rechtvaardigen dat de vereiste rechtsgrondslag wordt gecreëerd door een extensieve uitlegging van artikel 57 TA.

66. Aangezien er duidelijk behoefte bestond aan een expliciete mogelijkheid om tijdelijke afwijkingen toe te staan van besluiten van de Gemeenschap die vóór de datum van toetreding van de nieuwe lidstaten waren genomen, veroorzaakte het ontbreken van een dergelijke bepaling een leemte in de wetgeving betreffende de overgangsregelingen van de Toetredingsakte, waarin alleen kon worden voorzien middels de bestaande wetgevingsbevoegdheden van de gemeenschapsinstellingen. Het bestaan van deze leemte in de wetgeving wordt duidelijk gemaakt door de Toetredingsakte van 25 april 2005 betreffende de aanstaande toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie.[24] In tegenstelling tot de situatie volgens de Toetredingsakte van 2003 bevat de Toetredingsakte van 2005 thans wel een uitdrukkelijke bepaling op grond waarvan tijdelijke afwijkingen kunnen worden toegestaan ten aanzien van besluiten van de Gemeenschap die zijn genomen in de periode tussen de uiterste datum en de toetredingsdatum.[25] Mijns inziens is deze aanpassing in de meest

24 — Aangehaald in voetnoot 12.

25 — Artikel 55 van de Toetredingsakte (2005), dat het volgende bepaalt: „Naar aanleiding van een met redenen omkleed verzoek van Bulgarije of Roemenië dat uiterlijk op de datum van toetreding aan de Commissie is gericht, kan de Raad, op voorstel van de Commissie, of de Commissie, indien het oorspronkelijke besluit door de Commissie was aangenomen, maatregelen nemen houdende tijdelijke afwijkingen van de besluiten van de Instellingen *die tussen 1 oktober 2004 en de datum van toetreding zijn vastgesteld.* De maatregelen worden aangenomen overeenkomstig de stemregels die gelden voor de aanneming van de besluiten waarvoor om een tijdelijke afwijking is verzocht. Als deze afwijkingen na de toetreding worden aangenomen, dan kunnen zij vanaf de datum van toetreding worden toegepast." (mijn cursivering).

recente Toetredingsakte niets anders dan een benadrukking dat artikel 57 TA niet als basis voor het toestaan van tijdelijke afwijkingen kon worden gebruikt. In dit verband is ook opvallend dat niet de materiële werkingssfeer van de parallelbepaling van artikel 57 TA in die zin werd aangepast dat afwijkingen konden worden toegestaan, maar dat de werking in de tijd van de parallelbepaling van artikel 55 TA is verlengd. In dit licht lijkt de uitleg van de Raad van deze aanpassing in de Toetredingsakte van 2005 ten opzichte van de Toetredingsakte van 2003, dat in de akte van 2005 een uitdrukkelijke rechtsgrondslag was neergelegd omdat er geen garantie bestond dat het Hof artikel 57 TA zou uitleggen op de door de Raad voorgestane wijze, niet al te plausibel.

67. Het argument van de Raad dat de gemeenschapswetgever geen wetgeving kan aannemen ten aanzien van toetredende staten die nog niet volledig lid zijn van de Unie moet eveneens worden verworpen. In artikel 2, lid 3, van het Toetredingsverdrag is immers precies dat beginsel vastgelegd ten aanzien van de bepalingen waarbij in de Toetredingsakte wetgevingsbevoegdheden worden verleend. [26] Daar geen uitdrukkelijke bevoegdheid is gecreëerd in de Toetredingsakte, is er ook geen inherente beperking voor de gemeenschapswetgever om vooruit te lopen op de toetreding van nieuwe lidstaten in wetgeving die vóór de toetreding ingevolge het EG-Verdrag wordt aangenomen. Het feit dat de toetredende staten op dat moment niet bij het wetgevingsproces betrokken zijn, doet niet af aan de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om dergelijke gemeenschapsbesluiten te nemen. Bovendien mag worden aangenomen dat, wanneer de gemeenschapswetgever met de situatie in een toetredende lidstaat rekening houdt in wetgeving die dateert van vóór de toetreding, hij dit zal doen op basis van de informatie die hij van deze staten heeft gekregen in de context van de informatie- en overlegprocedure. Dergelijke bepalingen zullen zijn gericht op vergemakkelijking van de toetreding van de lidstaat in kwestie en kunnen worden beschouwd als een uitdrukking van de loyale samenwerking tussen de gemeenschapsinstellingen en de toetredende staten in de periode vóór de toetreding. Het enige juridische vereiste met betrekking tot dergelijke bepalingen zal zijn dat zij alleen in werking treden wanneer de betrokken staat inderdaad toetreedt.

68. Nu artikel 57 TA niet kan dienen als rechtsgrondslag voor de bestreden richtlijn, daar de materiële werkingssfeer ervan beperkt is tot aanpassing van besluiten van de Gemeenschap, is de stelling van de Raad dat artikel 57 TA moet worden gezien als lex specialis ten opzichte van de bepalingen in het EG-Verdrag, niet meer relevant en behoeft deze niet verder te worden overwogen.

69. Ten slotte merken de Raad en de Poolse regering op dat in eerdere wetgevingspraktijk

26 — Dit artikel bepaalt: „In afwijking van lid 2 [inwerkingtreding op 1 mei 2004] kunnen de Instellingen van de Unie voor de toetreding de maatregelen vaststellen bedoeld in de artikelen [...] 55 [tot] 57 van de Toetredingsakte [...] Deze maatregelen treden slechts in werking onder voorbehoud en op de datum van inwerkingtreding van het onderhavige Verdrag."

verschillende voorbeelden te vinden zijn van tijdelijke afwijkingen die gebaseerd zijn op met artikel 57 parallelle bepalingen in eerdere Toetredingsakten.[27] Het feit dat deze bepaling in het verleden voor dit doel is gebruikt, betekent uiteraard op zich niet dat die praktijk wettig was. Daar de geldigheid van die besluiten van de Gemeenschap kennelijk niet voor het Hof is aangevochten, is deze praktijk nog niet ter toetsing aan de rechter voorgelegd en is er dus ook geen rechtspraak waarin zij wordt gesanctioneerd. Hoe dan ook moet sinds 2 oktober 1997, na de ondubbelzinnige uitspraak van het Hof in het EHLASS-arrest[28] dat bepalingen als artikel 57 TA niet kunnen worden gebruikt voor het aannemen van wijzigingen in besluiten van de Gemeenschap, maar al te duidelijk zijn geweest dat de praktijk om afwijkingen toe te staan op grond van deze bepaling, juridisch riskant was.

70. Ik concludeer dan ook dat, nu artikel 57 TA geen passende rechtsgrondslag vormt voor richtlijn 2004/85, deze richtlijn is aangenomen in strijd met een wezenlijk vormvoorschrift in de zin van artikel 230 EG en derhalve nietig moet worden verklaard.

27 — Zie bijvoorbeeld richtlijn 94/72/EG van de Raad van 19 december 1994 tot wijziging van richtlijn 91/439/EEG betreffende het rijbewijs (PB L 337, blz. 86).

28 — Aangehaald in voetnoot 13, punt 14.

B — *Tweede middel dat de richtlijn onwettig is vastgesteld: ontoereikende motivering*

71. Daar ik het eerste nietigheidsmiddel gegrond acht, is er geen reden om op het tweede middel van het Europees Parlement in te gaan.

C — *Handhaving van de gevolgen van richtlijn 2004/85*

72. De Raad heeft verzocht dat, ingeval het Hof zou besluiten de bestreden richtlijn nietig te verklaren, de gevolgen worden gehandhaafd, zoals mogelijk is op grond van artikel 231, tweede alinea, EG. Het Europees Parlement merkt op dat zijn beroep alleen de rechtsgrondslag van de bestreden richtlijn betreft en niet de inhoud ervan.

73. Daar de inhoud van richtlijn 2004/85 niet door verzoeker wordt aangevochten en enkele nietigverklaring van de richtlijn, zoals door de Raad, de Estse en de Poolse regering naar voren is gebracht zou leiden tot een situatie van grote onzekerheid voor de elektriciteitssector in Estland, is er voldoende reden om gevolg te geven aan het verzoek van de Raad tot handhaving van de gevolgen van richtlijn 2004/85.

VII — Conclusie

74. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

— richtlijn 2004/85/EG van de Raad van 28 juni 2004 tot wijziging van richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van sommige bepalingen op Estland nietig te verklaren;

— de gevolgen van de nietig verklaarde richtlijn te handhaven;

— de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten;

— te verstaan dat Estland, Polen en de Commissie hun eigen kosten dragen.