ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
L. A. GEELHOED
της 1ης Ιουνίου 2006 [1]

I — Εισαγωγή

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, η οποία ασκήθηκε βάσει του άρθρου 230 ΕΚ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί την ακύρωση της οδηγίας 2004/85/ΕΚ [2], με την οποία χορηγήθηκε στην Εσθονία προσωρινή παρέκκλιση από την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2003/54/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας [3]. Η προσφυγή στηρίζεται επί του λόγου ότι η οδηγία 2004/85 στηρίχθηκε εσφαλμένως επί του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως της 16ης Απριλίου 2003 [4]. Παράλληλα με την υπό κρίση προσφυγή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο άσκησε παρεμφερή προσφυγή κατά του Συμβουλίου όσον αφορά μια προσωρινή παρέκκλιση που χορηγήθηκε στη Σλοβενία βάσει της ίδιας διατάξεως [5]. Οι προτάσεις μου στην υπόθεση εκείνη θα αναπτυχθούν μαζί με τις προτάσεις μου στην υπό κρίση υπόθεση.

2. Στο ακόλουθο τμήμα, θα παραθέσω μόνον τις σχετικές διαδικαστικές διατάξεις της Πράξεως Προσχωρήσεως. Οι λοιπές ουσιαστικές διατάξεις που αφορούν την παρέκκλιση, αυτή καθ' εαυτή, θα περιγραφούν στο τμήμα ΙΙΙ, στο οποίο επεξηγείται το ιστορικό της διαφοράς.

II — Σχετικές διατάξεις

3. Η προσφυγή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αφορά την ορθή ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στο άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, το οποίο έχει ως εξής:

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Οδηγία 2004/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2004, για τροποποίηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων στην Εσθονία (ΕΕ L 236, σ. 10, στο εξής: οδηγία 2004/85).

3 — Οδηγία 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2003, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την κατάργηση της οδηγίας 96/92/ΕΚ (ΕΕ L 176, σ. 37, στο εξής: οδηγία 2003/54).

4 — Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λεττονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση, της 16ης Απριλίου 2003 (ΕΕ L 236, σ. 33, στο εξής: Πράξη Προσχωρήσεως).

5 — Υπόθεση C-414/04, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, απόφαση της 28ης Νοεμβρίου 2006, Συλλογή 2006, σ. I-11279, σ. I-11283.

«1. Όταν πράξεις των οργάνων πριν από την προσχώρηση απαιτούν προσαρμογή συνεπεία αυτής, και οι αναγκαίες προσαρμογές δεν έχουν προβλεφθεί στην παρούσα Πράξη ή στα παραρτήματά της, οι προσαρμογές αυτές διενεργούνται σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 2. Οι εν λόγω προσαρμογές τίθενται σε ισχύ από την προσχώρηση.

2. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία προτάσει της Επιτροπής, ή η Επιτροπή, ανάλογα με το ποιο εκ των δύο οργάνων είχε εκδώσει τις αρχικές πράξεις, συντάσσει τα αναγκαία προς τούτο κείμενα.»

4. Προκειμένου να εξετασθεί το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως στο κατάλληλο πλαίσιό του, είναι αναγκαίο να παρατεθεί το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως, το οποίο έχει ως εξής:

«Κατόπιν δεόντως αιτιολογημένου αιτήματος ενός εκ των νέων κρατών μελών, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως επί προτάσεως της Επιτροπής, δύναται, πριν από την 1η Μαΐου 2004, να λαμβάνει μέτρα προσωρινής παρέκκλισης από πράξεις των οργάνων που έχουν θεσπισθεί μεταξύ 1ης Νοεμβρίου 2002 και της ημερομηνίας υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως.»

5. Πρέπει να μνημονευθεί, επίσης, η διαδικασία πληροφορήσεως και διαβουλεύσεως που προβλέπεται σε μια ανταλλαγή επιστολών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και των νέων κρατών μελών, η οποία επισυνάφθηκε στην τελική πράξη της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Δυνάμει της ως άνω διαδικασίας, συμφωνήθηκε ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα επρόκειτο να ενημερώνουν προσηκόντως τα προσχωρούντα κράτη σχετικά με κάθε πρόταση, ανακοίνωση, σύσταση ή πρωτοβουλία που μπορούσε να οδηγήσει στη λήψη αποφάσεων των θεσμικών οργάνων ή των οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Κατόπιν αιτιολογημένου αιτήματος ενός προσχωρούντος κράτους, το οποίο εκθέτει τα συμφέροντά του ως μελλοντικό μέλος της Ενώσεως, είναι δυνατό να διεξαχθούν διαβουλεύσεις όσον αφορά μια τέτοια απόφαση στο πλαίσιο ενδιάμεσης επιτροπής, η οποία απαρτίζεται από αντιπροσώπους της Ενώσεως και των προσχωρούντων κρατών. Αν εξακολουθούν να υφίστανται σοβαρές δυσχέρειες μετά τις διαβουλεύσεις, το ζήτημα μπορεί να παραπεμφθεί σε επίπεδο υπουργών, κατόπιν αιτήματος ενός προσχωρούντος κράτους.

III — Ιστορικό της διαφοράς

6. Ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας στην Εσθονία χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι ο ασφαλτούχος σχιστόλιθος είναι το πλέον σημαντικό καύσιμο που χρησιμοποιείται για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Το 90 % της ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται στην Εσθονία προέρχεται από το συγκεκριμένο στερεό καύσιμο, το οποίο αποτελεί τη μόνη εγχώρια πηγή ενέργειας στη χώρα αυτή. Πρόκειται, επομένως, για ένα στρατηγικής σημασίας παράγοντα της ασφάλειας του εφοδιασμού στην Εσθονία. Για λόγους αυξημένης αποτελεσματικότητας και συμμορφώσεως προς τα κοινοτικά περιβαλλοντικά πρότυπα, ο τομέας αποτελεί σήμερα

αντικείμενο αναδιαρθρώσεως. Οι επενδύσεις που έχουν γίνει για τον σκοπό αυτό πρέπει να είναι εξασφαλισμένες και για τον πέραν του 2008 χρόνο, πράγμα που είναι δυνατό να επιτευχθεί μόνο με σταδιακή εισαγωγή του ανταγωνισμού [6].

7. Λαμβανομένων υπόψη των ως άνω ειδικών χαρακτηριστικών, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την προσχώρησή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Εσθονία ζήτησε να της χορηγηθεί μεταβατική περίοδος για την εφαρμογή του άρθρου 19, παράγραφος 2, της πρώτης οδηγίας σχετικά με την ηλεκτρική ενέργεια, ήτοι της οδηγίας 96/92/ΕΚ [7], η οποία απαιτούσε από τα κράτη μέλη να ανοίξουν τις εθνικές τους αγορές ηλεκτρικής ενέργειας όσον αφορά τους ευρείας κλίμακας καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας (οι οποίοι ορίζονται σε σχέση με ετήσια κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας 40 GWh, που μπορεί να μειωθεί κατ' αρχάς στο επίπεδο των 20 GWh και εν συνεχεία στο επίπεδο των 9 GWh) έως την 1η Ιουλίου 2004. Στην Εσθονία χορηγήθηκε παρέκκλιση έως τις 31 Δεκεμβρίου 2008 όσον αφορά την ως άνω υποχρέωση, η οποία παρέκκλιση προβλέπεται στο παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως [8].

8. Επιπλέον, λαμβανομένης υπόψη της προθέσεως η οποία εκφράσθηκε με τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Λισαβόνας και της Βαρκελώνης να επιταχυνθεί η διαδικασία απελευθερώσεως των κοινοτικών τομέων ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, στη Συνθήκη Προσχωρήσεως προσαρτήθηκε μια δήλωση (υπ' αριθ. 8) σχετικά με τα αποτελέσματα των εξελίξεων αυτών για την Εσθονία [9]. Με τη δήλωση αυτή, η Ένωση επισημαίνει ότι η Εσθονία επιφυλάσσεται ως προς τη θέση της σχετικά με τις μέλλουσες νομοθετικές εξελίξεις όσον αφορά την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας. Η Ένωση αναγνωρίζει, επίσης, ότι η ειδική κατάσταση σχετικά με την αναδιάρθρωση του τομέα του ασφαλτούχου σχιστόλιθου στην Εσθονία θα απαιτήσει ιδιαίτερες προσπάθειες έως το τέλος του 2012 και ότι η εσθονική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας για τους μη οικιακούς πελάτες μπορεί να ανοίξει μόνο σταδιακά έως την ημερομηνία αυτή [10].

9. Η επιτάχυνση του ανοίγματος των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας των κρατών μελών που προβλέπεται στα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων αποτέλεσε αντικείμενο συμφωνίας εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου τον Ιούνιο του 2003, περίπου δύο μήνες μετά

6 — Παράγραφοι 12 έως 15 της αιτιολογικής εκθέσεως της εκ μέρους της Επιτροπής προτάσεως οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων στην Εσθονία [COM(2004) 318 τελικό].

7 — Οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ 1997, L 27, σ. 20).

8 — Παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως, τμήμα 8, σημείο 2: «Στην Εσθονία, το άρθρο 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 96/92/ΕΚ δεν ισχύει μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2008».

9 — Δήλωση υπ' αριθ. 8 σχετικά με τον ασφαλτούχο σχιστόλιθο, την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την οδηγία 96/92/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (οδηγία σχετικά με την ηλεκτρική ενέργεια): Εσθονία.

10 — Η δεύτερη παράγραφος της δηλώσεως αυτής έχει ως εξής: «Η Ένωση εφιστά την προσοχή της Εσθονίας στα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Λισαβόνας και της Βαρκελώνης, για επιτάχυνση όσον αφορά το άνοιγμα της αγοράς —μεταξύ άλλων— στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου, προκειμένου να επιτευχθεί μια πλήρως λειτουργική εσωτερική αγορά στους τομείς αυτούς και σημειώνει τις προηγούμενες σχετικές δηλώσεις της Εσθονίας στις 27 Μαΐου 2002 στα πλαίσια των διαπραγματεύσεων προσχώρησης. Ανεξαρτήτως της ανάγκης για έγκαιρη υλοποίηση μιας λειτουργικής εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η Ένωση λαμβάνει υπό σημείωση ότι η Εσθονία επιφυλάσσεται της θέσης της όσον αφορά μελλοντικές νομοθετικές εξελίξεις στον τομέα αυτόν. Η Ένωση αναγνωρίζει, εν προκειμένω, την ειδική κατάσταση σχετικά με την αναδιάρθρωση του τομέα του ασφαλτούχου σχιστόλιθου, η οποία θα απαιτήσει ιδιαίτερες προσπάθειες έως το τέλος του 2012, καθώς και την ανάγκη για σταδιακό άνοιγμα της εσθονικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας για τους πελάτες εκτός των νοικοκυριών μέχρι την ίδια ημερομηνία.»

την υπογραφή της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Η συμφωνία αυτή περιελήφθη στην οδηγία 2003/54, η οποία στηρίχθηκε στα άρθρα 47, παράγραφος 2, ΕΚ, 55 ΕΚ και 95 ΕΚ και αντικατέστησε πλήρως και κατάργησε την οδηγία 96/92. Το άρθρο 21 της οδηγίας 2003/54 προβλέπει το πλήρες άνοιγμα των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας για όλες τις κατηγορίες πελατών, τόσο των βιομηχανικών όσο και των οικιακών πελατών, από την 1η Ιουλίου 2007. Ειδικότερα, το άρθρο 21, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/54 προβλέπει το άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας για τις διάφορες κατηγορίες επιλεξίμων πελατών σύμφωνα με το ακόλουθο χρονοδιάγραμμα:

«α) έως την 1η Ιουλίου 2004, οι επιλέξιμοι πελάτες που ορίζονται στο άρθρο 19 παράγραφοι 1 έως 3 της οδηγίας 96/92/ΕΚ [...]·

β) από την 1η Ιουλίου 2004 το αργότερο, όλοι οι μη οικιακοί πελάτες·

γ) από την 1η Ιουλίου 2007, όλοι οι πελάτες».

10. Το άρθρο 29, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/54 αναφέρει ότι οι παραπομπές στην καταργηθείσα οδηγία νοούνται ως παραπομπές στη νέα οδηγία σύμφωνα με τον πίνακα αντιστοιχιών που έχει επισυναφθεί στην τελευταία. Σύμφωνα με τον εν λόγω πίνακα αντιστοιχιών, το άρθρο 21 της οδηγίας 2003/54 αντιστοιχεί στο άρθρο 19 της οδηγίας 96/92.

11. Υπό τις νέες αυτές περιστάσεις, η Εσθονία, με έγγραφο της 17ης Σεπτεμβρίου 2003, ζήτησε από την Επιτροπή να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες, σύμφωνα με το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, αφενός, προκειμένου να προσαρμόσει την παρέκκλιση που χορηγήθηκε με το παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως όσον αφορά το άρθρο 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 96/92, κατά τρόπον ώστε η εν λόγω παρέκκλιση να εφαρμοσθεί επί του άρθρου 21, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2003/54, και, αφετέρου, προκειμένου να της χορηγήσει μεταβατική περίοδο για την εφαρμογή του άρθρου 21, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 2003/54. Κατά το στάδιο αυτό, η Εσθονία επιφυλάχθηκε ως προς τη θέση της σχετικά με το πλήρες άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, καίτοι αργότερα ανέφερε, απαντώντας σε μια αίτηση της Επιτροπής, ότι είχε την πρόθεση να συμμορφωθεί προς την εν λόγω διάταξη έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015.

12. Επ' αυτού, η Επιτροπή κατάρτισε πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου βάσει των άρθρων 47, παράγραφος 2, ΕΚ, 55 ΕΚ και 95 ΕΚ, η οποία αποσκοπούσε στην τροποποίηση της οδηγίας 2003/54 κατά τρόπον ώστε να χορηγηθεί στην Εσθονία προσωρινή παρέκκλιση από την εφαρμογή του άρθρου 21, παράγραφος 1, στοιχεία β΄ και γ΄, της εν λόγω οδηγίας έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012[11]. Τούτο κατέληξε στην έκδοση της οδηγίας 2004/85 από το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, και όχι βάσει των διατάξεων της Συνθήκης

11 — COM(2004) 318 τελικό.

ΕΚ τις οποίες επικαλέσθηκε η Επιτροπή. Το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/85 προβλέπει ότι στο άρθρο 26 της οδηγίας 2003/54 προστίθεται η ακόλουθη παράγραφος:

«3. Χορηγείται στην Εσθονία προσωρινή παρέκκλιση από την εφαρμογή του άρθρου 21 παράγραφος 1 στοιχεία β΄ και γ΄ έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012. Η Εσθονία λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσει το άνοιγμα της οικείας αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Το άνοιγμα αυτό πραγματοποιείται σταδιακά κατά την περίοδο αναφοράς ώστε το πλήρες άνοιγμα να επιτευχθεί έως την 1η Ιανουαρίου 2013. Την 1η Ιανουαρίου 2009, το ελάχιστο άνοιγμα της αγοράς πρέπει να αντιπροσωπεύει το 35 % της κατανάλωσης. Η Εσθονία ανακοινώνει ετησίως στην Επιτροπή τα κατώτατα όρια κατανάλωσης που δημιουργούν δικαίωμα επιλεξιμότητας για τον τελικό καταναλωτή.»

13. Με έγγραφο της 9ης Ιουλίου 2004, το οποίο απευθύνθηκε προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου εξήγησε ότι το Συμβούλιο αποφάσισε να θεμελιώσει την οδηγία στο άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, λαμβανομένων υπόψη του στενού συνδέσμου μεταξύ της προτάσεως της Επιτροπής και της Συνθήκης Προσχωρήσεως και της ανάγκης να προσαρμοσθεί εγκαίρως η οδηγία 2003/54, ήτοι πριν από την 1η Ιουλίου 2004, ημερομηνία από την οποία επρόκειτο να εφαρμοσθεί. Το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν απαιτεί τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

IV — Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

14. Με την προσφυγή του, η οποία ασκήθηκε στις 27 Σεπτεμβρίου 2004 δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την οδηγία 2004/85·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στο σύνολο των δικαστικών εξόδων.

15. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

16. Με διάταξη της 21ης Δεκεμβρίου 2004, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στην Επιτροπή να παρέμβει υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

17. Με διάταξη της 9ης Μαρτίου 2005, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Δημοκρατία της Εσθονίας και στη Δημοκρατία της Πολωνίας να παρέμβουν υπέρ του Συμβουλίου.

18. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, καθώς και η Εσθονική και η Πολωνική Κυβέρνηση, υπέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 15ης Μαρτίου 2006. Η επ' ακροατηρίου συζήτηση διεξήχθη από κοινού για την υπό κρίση υπόθεση και την υπόθεση C-414/04, η οποία μνημονεύθηκε ανωτέρω.

V — Σύνοψη των ισχυρισμών των διαδίκων

Α — *Πρώτος λόγος ακυρώσεως: απρόσφορη νομική βάση*

1. Υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από την Επιτροπή

19. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ισχυρίζεται, πρώτον, ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν συνιστά την πρόσφορη νομική βάση για την έκδοση της οδηγίας 2004/85. Κατά την άποψή του, η οδηγία αυτή έπρεπε να εκδοθεί σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, βάσει των άρθρων 47, παράγραφος 2, ΕΚ, 55 ΕΚ και 95 ΕΚ, όπως πρότεινε η Επιτροπή. Η νομοθετική πρακτική παρέχει διάφορα παραδείγματα προσωρινών παρεκκλίσεων που χορηγήθηκαν σε νέα κράτη μέλη δυνάμει των ως άνω διατάξεων και του άρθρου 15 ΕΚ, προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι αφορώσες την ανάπτυξη διαφορές μεταξύ των οικονομιών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επισημαίνει ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως προβλέπει διαδικασία για την προσαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας λόγω προσχωρήσεως και για την εφαρμογή στα νέα κράτη μέλη των κοινοτικών πράξεων που δεν προσαρμόσθηκαν με αυτή καθ' εαυτή την Πράξη Προσχωρήσεως. Οι τροποποιήσεις που βαίνουν πέραν του ως άνω στόχου δεν μπορούν να στηριχθούν στο άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Η διάταξη αυτή δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την εισαγωγή παρεκκλίσεων από κοινοτικές πράξεις, και ιδίως παρεκκλίσεων οι οποίες βαίνουν πέραν εκείνων που χορηγήθηκαν ρητώς και οριοθετήθηκαν με την Πράξη Προσχωρήσεως.

20. Παρεκκλίσεις από τις κοινοτικές πράξεις, οι οποίες δεν περιελήφθησαν στην Πράξη Προσχωρήσεως, μπορούν να στηριχθούν μόνο στο άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Ωστόσο, η διάταξη αυτή είναι εφαρμοστέα μόνον όσον αφορά κοινοτικές πράξεις που θεσπίσθηκαν μεταξύ της ημερομηνίας περατώσεως των διαπραγματεύσεων προσχωρήσεως, της αποκαλούμενης «καταληκτικής ημερομηνίας» (1η Νοεμβρίου 2002), και της ημερομηνίας υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως (16 Απριλίου 2003). Ο περιοριστικός χαρακτήρας της ως άνω διατάξεως τονίζεται, επίσης, από το γεγονός ότι η εν λόγω διάταξη απαιτεί έκδοση ομόφωνης αποφάσεως από το Συμβούλιο. Επομένως, είναι αδιανόητο το ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, το οποίο αφορά μόνον τις «προσαρμογές» στις κοινοτικές πράξεις, το οποίο δεν περιορίζεται στις πράξεις που θεσπίσθηκαν εντός συγκεκριμένης περιόδου και το οποίο προβλέπει απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία, θα μπο-

ρούσε να χρησιμοποιηθεί για τη χορήγηση παρεκκλίσεων από κοινοτικές πράξεις που θεσπίσθηκαν μετά την ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως.

21. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι η παράλληλη προς το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως διάταξη την οποία περιέχει η Πράξη Προσχωρήσεως του 2005 περί των όρων προσχωρήσεως της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση [12] προβλέπει ρητώς τη δυνατότητα του Συμβουλίου να χορηγεί παρεκκλίσεις από κοινοτικές πράξεις που θεσπίσθηκαν κατά την περίοδο μεταξύ της καταληκτικής ημερομηνίας και της ημερομηνίας προσχωρήσεως, παρά μεταξύ μόνον της καταληκτικής ημερομηνίας και της ημερομηνίας υπογραφής. Τούτο καταδεικνύει ότι η πρώτη δυνατότητα δεν προβλέπεται από την Πράξη Προσχωρήσεως του 2003 και ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για τη χορήγηση παρεκκλίσεων.

22. Δεδομένου ότι η βασική αρχή σχετικά με την προσχώρηση είναι η πλήρης αποδοχή του κοινοτικού κεκτημένου από τα νέα κράτη μέλη και η πλήρης εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, οι διατάξεις που παρέχουν τη δυνατότητα χορηγήσεως παρεκκλίσεων πρέπει να ερμηνεύονται αυστηρά. Συναφώς, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επισημαίνει ότι, ενώ οι «προσαρμογές» που προβλέπονται στο άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως αποσκοπούν στο να διευκολύνουν την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα νέα κράτη μέλη, οι «παρεκκλίσεις» έχουν αντίθετο αποτέλεσμα ως εκ του ότι καθιστούν ορισμένες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου προσωρινώς ανεφάρμοστες. Τούτο σημαίνει ότι δεν πληρούται μία από τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως ως βάσεως για τη λήψη αποφάσεων. Τούτο συνεπάγεται, επίσης, ότι το εν λόγω άρθρο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την επέκταση παρεκκλίσεων που έχουν ήδη χορηγηθεί και οριοθετηθεί με την Πράξη Προσχωρήσεως.

23. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι η μεταβατική περίοδος που προβλέπεται στην προσβαλλόμενη οδηγία, η οποία φθάνει έως το τέλος του 2012, παρεκκλίνει ακόμη και από την Πράξη Προσχωρήσεως, καθόσον η τελευταία προβλέπει μεταβατική περίοδο μόνον έως το τέλος του 2008.

24. Όσον αφορά το επείγον στο οποίο αναφέρθηκε το Συμβούλιο με το από 9 Ιουλίου 2004 έγγραφό του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επισημαίνει ότι το Συμβούλιο δεν του ζήτησε να εφαρμόσει τη διαδικασία του επείγοντος αφότου η Επιτροπή υπέβαλε την πρότασή της. Εν πάση περιπτώσει, η προβλεπόμενη από το παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως παρέκκλιση ίσχυε έως το τέλος του 2008.

25. Με τους ισχυρισμούς που προέβαλε προς στήριξη της προσφυγής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Επιτροπή αναφέρει ότι η Πράξη Προσχωρήσεως προβλέπει ένα συνεπές σύστημα διατάξεων για την πραγματοποίηση τεχνικών προσαρμογών των κοινοτικών πράξεων και την αντιμετώπιση των εξελίξεων του κοινοτικού κεκτημένου κατά την περίοδο μεταξύ της καταληκτικής ημερομηνίας και της ημερομηνίας προσχωρήσεως. Το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως αποτελεί ένα είδος συνεχίσεως των διαπραγματεύσεων προσχωρήσεως,

12 — Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση, της 25ης Απριλίου 2005 (ΕΕ 2005, L 157, σ. 203).

καθόσον παρέχει τη δυνατότητα στα νέα κράτη μέλη να ζητούν παρεκκλίσεις από τις πράξεις που θεσπίσθηκαν μεταξύ της καταληκτικής ημερομηνίας και της ημερομηνίας υπογραφής. Έπειτα από την τελευταία ημερομηνία, εφαρμόζεται η διαδικασία πληροφόρησεως και διαβουλεύσεως. Στο πλαίσιο αυτό, τα νέα κράτη μέλη έχουν καθεστώς παρατηρητή εντός των θεσμικών οργάνων και μπορούν να υποβάλλουν τις αιτήσεις τους για τη χορήγηση παρεκκλίσεων κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας.

26. Το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως επιδιώκει διαφορετικό σκοπό από το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Πράγματι, η συνύπαρξη αμφοτέρων των διατάξεων αποδεικνύει ότι η μία δεν μπορεί να υποκαταστήσει την έτερη. Το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως νοείται ως νομική βάση για την υλοποίηση των αναγκαίων προσαρμογών των κοινοτικών πράξεων, οι οποίες είναι απαραίτητες για τη διευκόλυνση της προσχωρήσεως. Αντιθέτως, οι παρεκκλίσεις ουδέποτε είναι απαραίτητες κατά την έννοια αυτή. Ενώ δεν υφίσταται επιλογή σχετικά με το αν μια προσαρμογή είναι αναγκαία ή όχι, οι παρεκκλίσεις απαιτούν πολιτική επιλογή. Τούτο εξηγεί, επίσης, για ποιον λόγο η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία αρκεί στο πλαίσιο του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, ενώ το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως απαιτεί ομοφωνία.

27. Υπό το πρίσμα της διαφορετικής διατυπώσεως των δύο αυτών διατάξεων της Πράξεως Προσχωρήσεως, του ρόλου τους και της θέσεώς τους στο σύστημα της ως άνω πράξεως και των διαφορετικών διαδικασιών λήψεως αποφάσεων, είναι σαφές ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για τη χορήγηση παρεκκλίσεων από τις κοινοτικές πράξεις. Έστω και αν εξετασθεί μεμονωμένα, το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον σκοπό αυτό, καθόσον οι «παρεκκλίσεις» δεν πρέπει να θεωρηθούν ως απλές «προσαρμογές». Ενώ οι τελευταίες είναι αναγκαίες για την ενσωμάτωση, οι πρώτες αποτελούν μάλλον στοιχείο αποσυνθέσεως.

28. Η Επιτροπή καταλήγει ότι, εφόσον ούτε το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως ούτε το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως ήταν εφαρμοστέο στην υπό κρίση υπόθεση, έπρεπε να ακολουθηθεί η συνήθης νομοθετική διαδικασία βάσει της Συνθήκης ΕΚ. Η Επιτροπή προσθέτει ότι είναι δυνατόν, στο πλαίσιο αυτό, να λάβει υπόψη τις αιτήσεις των νέων προσχωρούντων κρατών μελών για τη χορήγηση παρεκκλίσεων ή άλλως να τις υιοθετήσει μετά την προσχώρηση και να τους δώσει αναδρομική ισχύ.

29. Η Επιτροπή παρατηρεί, επίσης, ότι η παρέκκλιση που χορηγήθηκε στην Εσθονία με το παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως εξακολουθεί να ισχύει, εφόσον το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να στερηθεί της ισχύος του ή να τροποποιηθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη.

2. Υποστήριξη του Συμβουλίου από την Εσθονική και την Πολωνική Κυβέρνηση

30. Το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι τα άρθρα 55 και 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν πρέπει να ερμηνεύονται κατά γράμμα, αλλά υπό το πρίσμα των σκοπών τους και του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται, που συνίσταται στη διευκόλυνση της προσχωρήσεως

των νέων κρατών μελών, διασφαλίζοντας ταυτοχρόνως την πλήρη και ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από την προσχώρηση.

31. Το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως παρέχει στα νέα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ζητούν προσωρινές παρεκκλίσεις από τις κοινοτικές πράξεις που θεσπίσθηκαν μεταξύ της καταληκτικής ημερομηνίας και της ημερομηνίας υπογραφής της Πράξεως Προσχωρήσεως. Έτσι, το εν λόγω άρθρο αντανακλά την αρχή του διεθνούς δικαίου ότι οι συνθήκες εξακολουθούν να αποτελούν αντικείμενο διαπραγματεύσεων έως ότου υπογραφούν. Τούτο εξηγεί, επίσης, για ποιον λόγο το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως απαιτεί οι παρεκκλίσεις να αποτελούν αντικείμενο επίσημης αιτήσεως και οι αποφάσεις περί χορηγήσεως των εν λόγων παρεκκλίσεων να λαμβάνονται ομοφώνως. Μετά την υπογραφή της Πράξεως Προσχωρήσεως, ενδείκνυται περισσότερο να θεσπίζονται οι τροποποιήσεις των κοινοτικών πράξεων εντός του κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου βάσει του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως.

32. Το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως πρέπει να θεωρηθεί ως lex specialis έναντι των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ που χρησιμεύουν ως νομική βάση για τη θέσπιση κοινοτικών πράξεων σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Το ως άνω άρθρο έχει ως σκοπό να προβλέψει μια απλούστερη διαδικασία για την προσαρμογή των πράξεων που δεν προσαρμόσθηκαν με αυτή καθ' εαυτή την Πράξη Προσχωρήσεως[13]. Το Συμβούλιο παρατηρεί ότι τίποτε δεν καταδεικνύει ότι μια «προσαρμογή» κατά την έννοια του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν μπορεί να λάβει τη μορφή παρεκκλίσεως. Η διάταξη αυτή μπορεί να εφαρμοσθεί για την προσαρμογή των κοινοτικών πράξεων, αν πληρούνται οι προϋποθέσεις της διατάξεως αυτής. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι η οδηγία 2004/85 εκδόθηκε προκειμένου να προσαρμοσθεί η οδηγία 2003/54 για λόγους που ανάγονται στην προσχώρηση της Εσθονίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ότι η εν λόγω προσαρμογή δεν είχε προβλεφθεί με την Πράξη Προσχωρήσεως. Επομένως, η οδηγία 2003/54 ορθώς στηρίχθηκε στο άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Το Συμβούλιο προσθέτει ότι η εκ μέρους του ερμηνεία επιβεβαιώνεται από την προγενέστερη νομοθετική πρακτική, καθόσον παρεμφερείς παρεκκλίσεις έχουν θεσπισθεί βάσει παραλλήλων προς το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως διατάξεων σε προγενέστερες πράξεις προσχωρήσεως.

33. Εν συνεχεία, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι δεν ήταν δυνατό να χρησιμοποιηθεί η συνήθης νομοθετική διαδικασία προκειμένου να χορηγηθεί η παρέκκλιση που ζητήθηκε από την Εσθονία. Οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται για να ρυθμίζουν την κατάσταση όσον αφορά τα προσχωρούντα κράτη μέλη πριν από την επικύρωση της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Η διαδικασία πληροφορήσεως και διαβουλεύσεως, η οποία εφαρμόσθηκε μετά την ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως, προέβλεπε ένα διακριτό πλαίσιο από εκείνο των κοινοτικών οργάνων. Επομένως, το Συμβούλιο θεωρεί ότι δεν ήταν δυνατό να συμπεριληφθεί η παρέκκλιση που ζητήθηκε από την Εσθονία στην οδηγία 2003/54. Η εν λόγω παρέκκλιση μπορούσε να χορηγηθεί μόνο χωριστά, βάσει των σχετικών διατάξεων της Πράξεως Προσχωρήσεως.

13 — Απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 1997, C-259/95, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. I-5303, σκέψη 27· η εν λόγω απόφαση αφορά το κοινοτικό σύστημα πληροφορήσεως σχετικά με τα οικιακά ατυχήματα και τα ατυχήματα κατά τις δραστηριότητες αναψυχής· στο εξής, επίσης: απόφαση EHLASS).

34. Μετά την προσχώρηση, παρεκκλίσεις μπορούν να χορηγούνται βάσει της Συνθήκης ΕΚ και, στην υπό κρίση υπόθεση, τούτο θα μπορούσε ακόμη να αποτελεί μια πιθανή επιλογή, καθόσον η οδηγία 2004/85 εκδόθηκε περίπου δύο μήνες μετά την ημερομηνία προσχωρήσεως. Ωστόσο, το Συμβούλιο αναφέρει ότι εξακολουθούσε να είναι προτιμότερη η χρησιμοποίηση του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως λόγω της φύσεώς του ως lex specialis. Το Συμβούλιο αναφέρεται στην παρατήρηση που διατύπωσε το Δικαστήριο με την απόφασή του EHLASS, σύμφωνα με την οποία «ο σκοπός της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου σε όλη την Ένωση επιβάλλει την εφαρμογή των μέτρων προσαρμογής από τη χρονική στιγμή της προσχωρήσεως, ακόμη και αν τα μέτρα αυτά ελήφθησαν μετά την εν λόγω προσχώρηση» [14]. Περαιτέρω, αν εφαρμοζόταν η διαδικασία της συναποφάσεως, τούτο θα σήμαινε ότι η προσβαλλόμενη οδηγία μπορούσε να εκδοθεί μόνο με καθυστέρηση περίπου δύο ετών, πράγμα που θα δημιουργούσε κατάσταση νομικής αβεβαιότητας και θα επηρέαζε δυσμενώς τα θεμιτά συμφέροντα του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας στην Εσθονία.

35. Το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι η οδηγία 2004/85 πρέπει να θεωρηθεί ως προσαρμογή και ότι η εν λόγω οδηγία παραμένει εντός των ορίων που θέτει το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Η οδηγία προβλέπει ανάλογη παρέκκλιση με εκείνη που προβλέπεται στο παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως. Η οδηγία δεν επεκτείνει την ως άνω παρέκκλιση. Αφενός, η παρέκκλιση που περιλαμβάνεται στο παράρτημα VI έχει παύσει να ισχύει κατόπιν της καταργήσεως του άρθρου 19 της οδηγίας 96/92. Αφετέρου, οι διατάξεις ως προς τις οποίες εφαρμόζεται η νέα παρέκκλιση, ήτοι το άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχεία β΄ και γ΄, της οδηγίας 2003/54, διαφέρουν ως προς το πεδίο εφαρμογής τους ratione materiae από το άρθρο 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 96/92. Η προσβαλλόμενη οδηγία προβλέπει νέα παρέκκλιση που λαμβάνει υπόψη το νέο νομοθετικό πλαίσιο και τον σκοπό της επιτεύξεως μεγαλύτερου βαθμού απελευθέρωσης των εθνικών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας.

36. Ως προς το γεγονός ότι η Πράξη Προσχωρήσεως του 2005 περί των όρων προσχωρήσεως της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας περιέχει σήμερα ρητή διάταξη που παρέχει τη δυνατότητα χορηγήσεως παρεκκλίσεων μεταξύ της καταληκτικής ημερομηνίας και της ημερομηνίας προσχωρήσεως, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι η διάταξη αυτή πρέπει να θεωρηθεί ως διασαφήνιση της υφιστάμενης καταστάσεως και περιελήφθη ως εγγύηση για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν υιοθετήσει την εκ μέρους του Συμβουλίου ερμηνεία του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως.

37. Η Εσθονική Κυβέρνηση υποστηρίζει τους ισχυρισμούς του Συμβουλίου, με εξαίρεση τον ισχυρισμό του ότι η παρέκκλιση που προβλέπεται στο παράρτημα VI όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 96/92 έπαυσε να ισχύει κατόπιν της καταργήσεως της εν λόγω οδηγίας. Επομένως, η Εσθονική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η παρέκκλιση αυτή παραμένει σε ισχύ στο πλαίσιο της οδηγίας 2003/54. Αν τούτο δεν ίσχυε, θα υπήρχε ανυπέρβλητη αντίφαση μεταξύ της παρεκκλίσεως που χορηγήθηκε με το παράρτημα VI, που προβλέπει το άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας της Εσθονίας κατά 35 % από το 2009, και της οδηγίας 2003/54, η οποία απαιτεί το άνοιγμα της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας σε όλα τα κράτη μέλη για όλους τους μη οικιακούς καταναλωτές από την 1η Ιουλίου 2004, πράγμα που αντιπροσωπεύει, στην Εσθονία, πολύ μεγαλύτερο ποσοστό από το 35 % της

14 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην προηγούμενη υποσημείωση, σκέψη 22.

εθνικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, και την επέκταση αυτού του ανοίγματος της αγοράς σε όλους τους οικιακούς καταναλωτές από την 1η Ιουλίου 2007. Στην περίπτωση αυτή, ήταν απαραίτητη η έκδοση της οδηγίας 2004/85, με την οποία χορηγήθηκε παρέκκλιση όσον αφορά τις νέες υποχρεώσεις που επέβαλε η οδηγία 2003/54. Χωρίς την οδηγία αυτή, ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας στην Εσθονία θα αντιμετώπιζε μια κατάσταση νομικής αβεβαιότητας, ενώ είναι αναγκαία η ύπαρξη μακρόπνοου σχεδιασμού προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι τεράστιες επενδύσεις που απαιτούνται για τον εκσυγχρονισμό του τομέα αυτού και προκειμένου να αποφευχθούν σοβαρά κοινωνικά και περιβαλλοντικά προβλήματα. Η Εσθονική Κυβέρνηση υπογραμμίζει τη σπουδαιότητα της δηλώσεως υπ' αριθ. 8, με την οποία αναγνωρίζεται από όλα τα κράτη μέλη η ανάγκη σταδιακού ανοίγματος της εσθονικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, το αργότερο από το 2013. Η ως άνω δήλωση πρέπει να θεωρηθεί ως μέσο για την ερμηνεία των διατάξεων της Πράξεως Προσχωρήσεως.

38. Η Πολωνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του σκοπού της Πράξεως Προσχωρήσεως με τον οποίο επιδιώκεται η διευκόλυνση της προσχωρήσεως των νέων κρατών μελών και υπό το πρίσμα των αρχών της αλληλεγγύης και της αγαστής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Τούτο σημαίνει ότι πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα χορηγήσεως προσωρινών παρεκκλίσεων από κοινοτικές πράξεις που θεσπίσθηκαν μετά την ημερομηνία υπογραφής της Πράξεως Προσχωρήσεως, όταν η άμεση έναρξη ισχύος μιας τέτοιας πράξεως κατά το χρονικό σημείο της προσχωρήσεως θα ήταν αδύνατη ή θα είχε σοβαρές κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες για ένα νέο κράτος μέλος. Η υποστηριχθείσα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ερμηνεία θα καθιστούσε αδύνατη την πρόβλεψη μεταβατικών περιόδων όσον αφορά κοινοτικές πράξεις που θεσπίσθηκαν μετά την ημερομηνία υπογραφής. Τούτο θα υπονόμευε την αυτονομία των προσχωρούντων κρατών μελών, σε αντίθεση με την αρχή του διεθνούς δικαίου περί της ισότητας μεταξύ των κρατών. Η Πολωνική Κυβέρνηση αμφιβάλλει για το αν οι αναγκαίες παρεκκλίσεις μπορούσαν να χορηγηθούν βάσει του άρθρου 95 ΕΚ, το οποίο αποσκοπεί πρωτίστως στην εξάλειψη των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία και των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού [15].

Β — *Δεύτερος λόγος ακυρώσεως: ανεπαρκής αιτιολογία*

39. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως της οδηγίας 2004/85, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προβάλλει ότι η οδηγία δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη, καθόσον η δικαιολόγηση της χρησιμοποιήσεως του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως ως νομικής βάσεως, αντί των διατάξεων τις οποίες επικαλέσθηκε η Επιτροπή με την πρότασή της, ουδόλως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις του προοιμίου της προσβαλλόμενης οδηγίας. Οι λόγοι για τους οποίους υιοθετήθηκε αυτή η οδός, οι οποίοι εκτίθενται στο έγγραφο που απέστειλε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αιτιολογία κατά την έννοια του άρθρου 253 ΕΚ. Εν πάση περιπτώσει, το Συμβούλιο δεν ζήτησε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εφαρμόσει τη διαδικασία του επείγοντος για την έκδοση της προσβαλλόμενης οδηγίας.

15 — Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002, C-491/01, British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (Συλλογή 2002, σ. I-11453, σκέψεις 60 και 61).

40. Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από την Εσθονική Κυβέρνηση, αντιτάσσει ότι αρκεί η νομική βάση μιας πράξεως να αντιστοιχεί σαφώς προς το περιεχόμενο της πράξεως αυτής, χωρίς να είναι αναγκαίο να παρατεθούν λεπτομερείς λόγοι για την επιλογή αυτή. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο εφαρμόζει διαφορετική νομική βάση από εκείνη που πρότεινε η Επιτροπή δεν χρήζει ειδικής εξηγήσεως. Εν πάση περιπτώσει, το προοίμιο της προσβαλλόμενης οδηγίας αναφέρει σαφώς τους λόγους που δικαιολογούν την παρέκκλιση που χορηγήθηκε στην Εσθονία για την εφαρμογή του άρθρου 21, παράγραφος 1, στοιχεία β΄ και γ΄, της οδηγίας 2003/54.

Γ — *Διαχρονικός περιορισμός των αποτελεσμάτων της αποφάσεως σε περίπτωση ακυρώσεως*

41. Λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης αποφυγής καταστάσεως αβεβαιότητας για τους επιχειρηματίες, τους επενδυτές και τους εργαζομένους στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας στην Εσθονία, το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, στην περίπτωση που δεχθεί την προσφυγή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να διατηρηθούν σε ισχύ τα αποτελέσματα της οδηγίας 2004/85, σύμφωνα με το άρθρο 231, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, μέχρις ότου εκδοθεί νέα οδηγία προς αντικατάσταση της οδηγίας αυτής. Το αίτημα αυτό υποστηρίζεται από την Εσθονική Κυβέρνηση, η οποία επισημαίνει ότι η ακύρωση απλώς και μόνον της προσβαλλόμενης οδηγίας θα είχε ως άμεση συνέπεια το άνοιγμα της εσθονικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας σε εισαγωγές ηλεκτρικής ενέργειας από γειτονικά κράτη μέλη. Τούτο θα έθετε σε κίνδυνο την οικονομική θέση των Εσθονών παραγωγών και την ικανότητά τους να χρηματοδοτούν τις τεράστιες επενδύσεις που απαιτούνται για τον εκσυγχρονισμό της υποδομής της ηλεκτρικής ενέργειας στην Εσθονία.

42. Η Επιτροπή συμφωνεί, επίσης, με το αίτημα του Συμβουλίου και αναφέρει ότι η ακύρωση απλώς και μόνον της προσβαλλόμενης οδηγίας θα οδηγούσε την Εσθονία στο να υποπέσει σε παράβαση του κοινοτικού δικαίου, χωρίς η χώρα αυτή να ευθύνεται γι' αυτό.

43. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι η προσφυγή του δεν αφορά το ζήτημα αν η παρέκκλιση που χορηγήθηκε στην Εσθονία είναι δικαιολογημένη ή όχι, αλλά ότι περιορίζεται να αμφισβητήσει τη νομική βάση της προσβαλλόμενης οδηγίας. Επομένως, το Κοινοβούλιο δεν θεωρεί αναγκαίο να λάβει θέση επί του αιτήματος του Συμβουλίου.

VI — Εκτίμηση

Α — *Πρώτος ισχυρισμός περί ελλείψεως νομιμότητας: το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως ως νομική βάση της οδηγίας 2004/85*

44. Όπως επισημάνθηκε τόσο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και από το Συμβού-

λιο, κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας κοινοτικής πράξεως πρέπει να θεμελιώνεται σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά δικαστικού ελέγχου, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως [16].

45. Στην υπό κρίση υπόθεση, επίμαχο ζήτημα είναι το αν το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως μπορεί να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να χορηγηθεί παρέκκλιση, όπως εκείνη που περιλαμβάνεται στην οδηγία 2004/85. Τούτο συνεπάγεται, αφενός, την εξέταση του καθ' ύλην και του χρονικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως και, αφετέρου, τον καθορισμό της φύσεως της τροποποιήσεως της οδηγίας 2003/54 με την οδηγία 2004/85. Πρέπει η εν λόγω τροποποίηση να θεωρηθεί ως προσαρμογή της παρεκκλίσεως από το άρθρο 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 96/92, που εκτίθεται στο παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως ή πρόκειται για μια παντελώς νέα, αυτοτελή παρέκκλιση από την αντίστοιχη διάταξη της οδηγίας 2003/54, που αντικατέστησε και κατάργησε την οδηγία 96/92; Τούτο είναι λυσιτελές υπό το πρίσμα της διατυπώσεως του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, το οποίο παρέχει έρεισμα για την προσαρμογή των κοινοτικών πράξεων λόγω της προσχωρήσεως.

46. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι, κατόπιν της καταργήσεως της οδηγίας 96/92 με την οδηγία 2003/54, η παρέκκλιση που χορηγήθηκε με το παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως έπαυσε να ισχύει. Υποστηρίζει ότι δεν πρέπει να δοθεί νομική σημασία στο γεγονός ότι ο πίνακας αντιστοιχιών που έχει επισυναφθεί στην τελευταία οδηγία αναφέρει ότι το άρθρο 21 της οδηγίας 2003/54 είναι η διάταξη που αντιστοιχεί στο άρθρο 19 της οδηγίας 96/92. Η Εσθονία έχει αντίθετη άποψη, υποστηρίζοντας ότι η πρώτη παρέκκλιση προβλέπεται από διάταξη της Συνθήκης, η οποία δεν μπορεί να τροποποιηθεί με οδηγία. Η Εσθονία εξηγεί, επίσης, ποιες συνέπειες θα είχε η αντίληψη του Συμβουλίου για τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας στη χώρα αυτή (βλ. σημείο 37 ανωτέρω). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι της γνώμης ότι η οδηγία 2004/85 παρέτεινε έως το τέλος του 2013 την ισχύ της παρεκκλίσεως που χορηγήθηκε με το παράρτημα VI.

47. Προκειμένου να καθορισθούν τα αποτελέσματα της παρεκκλίσεως που χορηγήθηκε με την οδηγία 2004/85, επιβάλλεται, πρώτον, η παρατήρηση ότι, ενώ το άρθρο 19 της οδηγίας 96/92 απαιτούσε μόνον την απελευθέρωση των εθνικών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας για τους μεγαλύτερους καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας, το άρθρο 21, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/54 προβλέπει πλήρες άνοιγμα της αγοράς σε τρία στάδια για τρεις χωριστές κατηγορίες πελατών. Εντός των τριών αυτών κατηγοριών, υφίσταται ουσιώδης αντιστοιχία μεταξύ των καταναλωτών που αναφέρονται στο άρθρο 19, παράγραφος 2, της οδηγίας 96/92 και στο άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2003/54. Οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη με το άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχεία β΄ και γ΄, όσον αφορά τους εναπομένοντες μη οικιακούς και οικιακούς πελάτες είναι νέες. Ακριβώς στις κατηγορίες αυτές εφαρμόζεται η προσβαλλόμενη οδηγία. Η κατηγορία που αναφέρεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2003/54 δεν επηρεάζεται από την προσβαλλόμενη οδηγία.

16 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10)· της 12ης Δεκεμβρίου 2002, C-281/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2002, σ. I-12049, σκέψη 33), και της 10ης Ιανουαρίου 2006, C-178/03, Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-107, σκέψη 41).

48. Συμφωνώ με την Εσθονία ότι η παρέκκλιση που περιέχει το παράρτημα VI της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν έπαυσε να ισχύει για τον τυπικό λόγο ότι καταργήθηκε η διάταξη στην οποία παραπέμπει. Αυτό που προέχει είναι το ότι η υποχρέωση σε σχέση με την οποία χορηγήθηκε η παρέκκλιση παραμένει ανέπαφη, αν και στο πλαίσιο μιας νέας οδηγίας. Πέραν του ότι υφίσταται ουσιώδης αντιστοιχία όσον αφορά την οικεία υποχρέωση, πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι μια διάταξη Συνθήκης δεν μπορεί να τροποποιηθεί με κοινοτική πράξη, εκτός αν η Συνθήκη ορίζει άλλως, όπως επιβεβαιώνεται από το άρθρο 7 της Πράξεως Προσχωρήσεως [17]. Σύμφωνα με τις υφιστάμενες ρυθμίσεις, η Εσθονία οφείλει να ανοίξει την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας για την κατηγορία των καταναλωτών του άρθρου 21, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2003/54 από το 2009 και για τις λοιπές κατηγορίες καταναλωτών από το 2013. Το αποτέλεσμα αυτό ευθυγραμμίζεται με τις προθέσεις που εκτίθενται στη δήλωση υπ' αριθ. 8 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη Προσχωρήσεως [18].

49. Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει σαφώς ότι η οδηγία 2004/85 δεν αντικατέστησε ή προσάρμοσε την προβλεπόμενη στο παράρτημα VI παρέκκλιση ούτε παρέτεινε την ισχύ της τελευταίας μέχρι μια μεταγενέστερη ημερομηνία. Πρέπει να θεωρηθεί ως νέα παρέκκλιση αφορώσα τις νέες υποχρεώσεις που επιβλήθηκαν στα κράτη μέλη με το άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχεία β΄ και γ΄, της οδηγίας 2003/54.

50. Επομένως, πρέπει να εξετασθεί αν η οδηγία 2004/85 στηρίχθηκε ορθώς στο άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως.

51. Το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως αποτελεί στοιχείο του συστήματος το οποίο προβλέπεται στο πέμπτο μέρος, τίτλος ΙΙ, της Πράξεως Προσχωρήσεως το οποίο καθορίζει τις προϋποθέσεις που διέπουν την εφαρμοσιμότητα των κοινοτικών πράξεων στα νέα κράτη μέλη. Ο βασικός κανόνας είναι ότι οι οδηγίες και οι αποφάσεις κατά την έννοια του άρθρου 249 ΕΚ εφαρμόζονται στα νέα κράτη μέλη από την προσχώρησή τους και ότι, έως την ημερομηνία αυτή, πρέπει να έχουν θεσπισθεί τα αναγκαία μέτρα εφαρμογής, εκτός αν προβλέπονται διαφορετικές προθεσμίες στην Πράξη Προσχωρήσεως ή στα παραρτήματά της (άρθρα 53 και 54 της Πράξεως Προσχωρήσεως).

52. Δεδομένου ότι το κοινοτικό κεκτημένο εξακολουθεί να εξελίσσεται μετά το πέρας των διαπραγματεύσεων προσχωρήσεως και την οριστική διατύπωση του κειμένου της Πράξεως Προσχωρήσεως, υφίσταται προφανώς η ανάγκη υπάρξεως της δυνατότητας χορηγήσεως προσωρινών παρεκκλίσεων από τέτοιες πράξεις. Το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως προβλέπει τη δυνατότητα αυτή. Ωστόσο, η εν λόγω δυνατότητα περιορίζεται ρητώς στις κοινοτικές πράξεις που θεσπίσθηκαν πριν από την ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Οι παρεκκλίσεις που χορηγούνται σύμφωνα με την ως άνω διάταξη πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο επίσημου αιτήματος ενός

17 — Οι διατάξεις της παρούσας Πράξεως δύνανται να αναστέλλονται, να τροποποιούνται ή να καταργούνται μόνο σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από τις αρχικές Συνθήκες, για την αναθεώρηση των Συνθηκών αυτών, εκτός αν η παρούσα Πράξη ορίζει άλλως.

18 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 10.

νέου κράτους μέλους και χορηγούνται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής.

53. Το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως παρέχει έρεισμα για την προσαρμογή των κοινοτικών πράξεων συνεπεία της προσχωρήσεως όταν οι αναγκαίες προσαρμογές δεν έχουν προβλεφθεί στην Πράξη Προσχωρήσεως ή στα παραρτήματά της. Η διάταξη αυτή δεν περιλαμβάνει παρεμφερή χρονικό περιορισμό με αυτόν που προβλέπεται στο άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως: όλες οι πράξεις που εκδόθηκαν πριν από την προσχώρηση μπορούν να προσαρμοσθούν βάσει της διατάξεως αυτής. Οι προσαρμογές θεσπίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία προτάσει της Επιτροπής, ή μόνον από την Επιτροπή, ανάλογα με το ποιο από τα δύο θεσμικά όργανα είχε εκδώσει την πράξη που χρήζει προσαρμογής. Προς τούτο, τα «αναγκαία κείμενα» πρέπει να συνταχθούν από τα εν λόγω θεσμικά όργανα (άρθρο 57, παράγραφος 2, της Πράξεως Προσχωρήσεως).

54. Αν το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως ερμηνευθεί σε συνδυασμό με το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως, είναι προφανές ότι αμφότερες οι διατάξεις επιδιώκουν διαφορετικό σκοπό για τον προ της επίσημης προσχωρήσεως των νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση χρόνο. Τούτο προκύπτει τόσο από τις ορολογικές διαφορές όσο και από τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για τη θέσπιση μέτρων σύμφωνα με καθεμία από τις διατάξεις αυτές.

55. Η ορολογική διαφορά εστιάζεται στις έννοιες των «προσωρινών παρεκκλίσεων» κατά το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως και των «προσαρμογών» (που είναι αναγκαίες συνεπεία της προσχωρήσεως) κατά το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Όπως επισημάνθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή, η ουσιώδης διαφορά μεταξύ των δύο αυτών εννοιών έγκειται στο ότι, ενώ οι «παρεκκλίσεις» αποσκοπούν στο να καταστήσουν προσωρινώς ένα στοιχείο του κοινοτικού κεκτημένου ανεφάρμοστο σε ένα κράτος μέλος προκειμένου να του χορηγηθεί ο αναγκαίος χρόνος για να λάβει τα αναγκαία μέτρα που θα του παράσχουν τη δυνατότητα να συμμορφωθεί πλήρως με τις κοινοτικές υποχρεώσεις του, οι «προσαρμογές» αποσκοπούν στην επίτευξη του αντίθετου αποτελέσματος, ήτοι στο να καταστήσουν εφαρμοστέο το κεκτημένο κατά το χρονικό σημείο της προσχωρήσεως. Με άλλα λόγια, ενώ οι πρώτες επιβραδύνουν την εφαρμογή μιας συγκεκριμένης κοινοτικής πράξεως σε ένα νέο κράτος μέλος, οι δεύτερες είναι απαραίτητες για την άμεση εφαρμογή μιας κοινοτικής πράξεως κατά το χρονικό σημείο της προσχωρήσεως.

56. Με την απόφαση EHLASS [19], το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να αποφανθεί επί του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της παράλληλης προς το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως διατάξεως της Πράξεως Προσχωρήσεως του 1994 [20]. Όσον αφορά το άρθρο 169 της ως άνω Πράξεως Προσχωρήσεως, το οποίο είναι πανομοιότυπο με το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «οι πραγματοποιούμενες βάσει της διατάξεως αυτής προσαρμογές έχουν ως μοναδικό στόχο να καταστήσουν εφαρμόσιμες στα νέα κράτη μέλη τις κοινοτικές πράξεις που δεν έχουν προσαρμοστεί με την Πράξη Προσχωρήσεως. Συνεπώς, δεν υπάρχουν άλλες τροπο-

19 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13.

20 — Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως του Βασιλείου της Νορβηγίας, της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 1994, C 241, σ. 8).

ποιήσεις δυνάμενες να στηρίζονται στο άρθρο 169 της Πράξεως Προσχωρήσεως» [21]. Με την ίδια απόφαση, το Δικαστήριο επανέλαβε ότι «η δυνατότητα θεσπίσεως πράξεων στηριζομένων στην τελευταία αυτή διάταξη περιορίζεται σε απλές προσαρμογές για να καταστούν οι πράξεις αυτές εφαρμόσιμες στα νέα κράτη μέλη, αποκλειομένης κάθε άλλης τροποποιήσεως» [22].

57. Η αναγκαία συνέπεια των ως άνω παρατηρήσεων είναι ότι η έννοια των «προσαρμογών», η οποία, εκ πρώτης όψεως, δίδει την εντύπωση ότι έχει γενικότερο περιεχόμενο, δεν μπορεί, στο πλαίσιο του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει ουσιαστικές τροποποιήσεις των κοινοτικών πράξεων ή μέτρα που επιτρέπουν παρεκκλίσεις από τις πράξεις αυτές. Επομένως, η ως άνω έννοια καλύπτει μόνον τις αναπόφευκτες προσαρμογές ενός κοινοτικού μέτρου, οι οποίες υπαγορεύονται από τεχνική ανάγκη παρά από πολιτική σκοπιμότητα. Το γεγονός ότι ο όρος «προσαρμογή» δεν έχει ορισθεί με την Πράξη Προσχωρήσεως και ότι δεν αποκλείεται ο εν λόγω όρος να συμπεριλαμβάνει τις παρεκκλίσεις, όπως υποστηρίχθηκε από το Συμβούλιο και την Πολωνική Κυβέρνηση, είναι αλυσιτελές, καθόσον οι διαφορετικές σημασίες των δύο αυτών εννοιών μπορούν να συναχθούν σαφώς από τη λειτουργία των άρθρων 55 και 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως.

58. Οι διαδικασίες που προβλέπονται για τη θέσπιση των μέτρων δυνάμει εκάστης διατάξεως αντανακλούν τη διαφορά. Εφόσον η χορήγηση προσωρινής παρεκκλίσεως ισοδυναμεί με έγκριση της μη συμμορφώσεως, για συγκεκριμένη περίοδο, προς ορισμένες υποχρεώσεις που επιβάλλονται από το κοινοτικό δίκαιο, πράγμα που είναι πρωτίστως προς το συμφέρον του προσχωρούντος κράτους μέλους, η υπολανθάνουσα απόφαση είναι πολιτικής φύσεως. Τούτο εξηγεί για ποιον λόγο το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως προβλέπει τη λήψη αποφάσεως με ομοφωνία και κατόπιν αιτήματος του οικείου νέου κράτους μέλους. Αντιθέτως, η προσαρμογή κοινοτικών πράξεων προκειμένου να καταστούν πλήρως εφαρμοστέες στα νέα κράτη μέλη κατά την ημερομηνία προσχωρήσεως απορρέει ευθέως από την αρχή ότι τα νέα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίζουν και να εφαρμόζουν πλήρως το κοινοτικό κεκτημένο από την προσχώρησή τους. Τέτοιες προσαρμογές δεν είναι, εξ ορισμού, πολιτικής φύσεως, οπότε μπορούν να πραγματοποιούνται, ανεξαρτήτως του αιτήματος ενός νέου κράτους μέλους, από το Συμβούλιο, που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία προτάσει της Επιτροπής, ή μόνον από την Επιτροπή για τις πράξεις που αυτή εξέδωσε.

59. Επισημαίνεται ότι, αν ήταν δυνατό να στηριχθούν οι προσωρινές παρεκκλίσεις στο άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν θα επιδίωκε αυτοτελή σκοπό, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η πρώτη διάταξη εφαρμόζεται επίσης στις πράξεις που εκδόθηκαν κατά τον αμέσως μετά την καταληκτική ημερομηνία χρόνο. Τούτο θα σήμαινε μάλιστα ότι, έστω και αν μια παρέκκλιση δεν μπορούσε να χορηγηθεί σύμφωνα με το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως λόγω ελλείψεως ομοφωνίας του Συμβουλίου, η εν λόγω παρέκκλιση θα μπορούσε, ωστόσο, να χορηγηθεί, απλώς και μόνο λόγω παρελεύσεως του χρόνου, μετά την ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως, με ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου. Εφό-

21 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 13, σκέψη 14.
22 — Όπ.π., σκέψη 19.

σον τούτο θα ισοδυναμούσε με καταστρατήγηση των διαδικαστικών εγγυήσεων που προβλέπονται στην Πράξη Προσχωρήσεως για τη θέσπιση παρεκκλίσεων, είναι σαφές ότι οι συντάκτες των εγγράφων προσχωρήσεως δεν μπορούσαν να έχουν την πρόθεση αυτή.

60. Δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη οδηγία εκδόθηκε μετά την ημερομηνία προσχωρήσεως (1 Μαΐου 2004), ανακύπτει επίσης το ζήτημα του χρονικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Με άλλα λόγια, μπορεί η διάταξη αυτή να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση για τη θέσπιση προσαρμογών, μετά την ημερομηνία προσχωρήσεως, κοινοτικών πράξεων που εκδόθηκαν πριν από την προσχώρηση;

61. Το ζήτημα αυτό εξετάσθηκε επίσης από το Δικαστήριο με την απόφαση EHLASS. Πάλι σε σχέση με το άρθρο 169 της Πράξεως Προσχωρήσεως του 1994, το οποίο, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, είναι πανομοιότυπο με το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, το Δικαστήριο επισήμανε ότι, «σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 3, της Συνθήκης Προσχωρήσεως, τα κοινοτικά όργανα "μπορούν" να θεσπίζουν πριν από την προσχώρηση τα μέτρα που αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 169 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Επομένως, η διάταξη αυτή δεν περιέχει κανέναν περιορισμό ως προς την εφαρμογή της μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως, όσον αφορά όμως τον προ της ημερομηνίας αυτής χρόνο απλώς επιτρέπει την εφαρμογή της» [23].

23 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 13, σκέψη 18.

62. Οι αντιρρήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ότι μια τέτοια ερμηνεία καταλήγει σε απεριόριστη εφαρμογή του άρθρου 169 και ότι η εν λόγω διάταξη προβλέπει την έναρξη ισχύος των προσαρμογών από την ημερομηνία προσχωρήσεως, αφήνοντας να εννοηθεί, κατ' αυτόν τον τρόπο, ότι οι πράξεις που εκδίδονται μεταγενεστέρως θα προσελάμβαναν αναδρομική ισχύ, απορρίφθηκαν από το Δικαστήριο. Όσον αφορά την πρώτη αντίρρηση, το Δικαστήριο απάντησε ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε «εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως». Όσον αφορά τη δεύτερη αντίρρηση, δέχθηκε την ανάγκη ενάρξεως ισχύος της προσβαλλομένης πράξεως από την ημερομηνία προσχωρήσεως, επισημαίνοντας ότι δεν υποστηρίχθηκε ότι τούτο θα παραβίαζε τις αρχές της ασφαλείας δικαίου ή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

63. Καίτοι δεν είμαι πλήρως πεπεισμένος από την εκ μέρους του Δικαστηρίου αντίκρουση των επιχειρημάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί του ζητήματος αυτού, φρονώ ότι το γεγονός και μόνον ότι γίνεται δεκτό το ενδεχόμενο να έχουν αναδρομική ισχύ οι προσαρμογές που θεσπίζονται σύμφωνα με το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως επιβεβαιώνει, αυτό καθ' εαυτό, τη διαπίστωση ότι τέτοιες προσαρμογές πρέπει κατ' ανάγκην να έχουν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής και δεν μπορούν, βεβαίως, να ισοδυναμούν με ουσιαστική τροποποίηση ή προσωρινή αναστολή υποχρεώσεων που απορρέουν από μια κοινοτική πράξη.

64. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η παρέκκλιση που χορηγήθηκε στην Εσθονία δεν μπορούσε να στηριχθεί ούτε στο άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως, καθόσον δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ratione temporis, ούτε στο άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως, καθόσον δεν εμπί-

πτει στο πεδίο εφαρμογής του ratione materiae, τούτο έχει ως αναγκαία συνέπεια ότι, ελλείψει οποιασδήποτε άλλης ρητής διατάξεως αφορώσας τη συγκεκριμένη αυτή κατάσταση, η προσβαλλόμενη οδηγία έπρεπε να στηριχθεί στις διατάξεις που χρησίμευσαν ως νομική βάση της οδηγίας 2003/54, ήτοι στα άρθρα 47, παράγραφος 2, ΕΚ, 55 ΕΚ και 95 ΕΚ. Συναφώς, όπως επισήμανε η Επιτροπή, μετά την υπογραφή της Συνθήκης Προσχωρήσεως, η διαδικασία πληροφορήσεως και διαβουλεύσεως, που αναφέρθηκε στο σημείο 5 ανωτέρω, παρείχε το αναγκαίο πλαίσιο για την υποβολή, εκ μέρους των προσχωρούντων κρατών, αιτημάτων αποσκοπούντων στο να ληφθούν υπόψη τα συμφέροντα των εν λόγω κρατών κατά την κατάρτιση της νέας κοινοτικής νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να προστεθεί ότι, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών συμφερόντων της Εσθονίας επί των οποίων στηρίζεται το αίτημά της για τη χορήγηση παρεκκλίσεως, θα μπορούσε επίσης να γίνει επίκληση του άρθρου 15 ΕΚ ως συμπληρωματικής νομικής βάσεως. Το εν λόγω άρθρο παρέχει τη δυνατότητα να προβλεφθούν προσωρινές παρεκκλίσεις από κοινοτικές πράξεις προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι αφορώσες την ανάπτυξη διαφορές μεταξύ των οικονομιών των κρατών μελών.

65. Ενδέχεται να είναι αληθές, όπως υποστήριξε το Συμβούλιο, ότι η έκδοση της προσβαλλόμενης οδηγίας σύμφωνα με τη διαδικασία της συναποφάσεως που προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ θα ήταν σε κάποιο βαθμό επαχθής. Σύμφωνα με την εν λόγω διαδικασία, η αναγκαία τροποποίηση της οδηγίας 2003/54 θα θεσπιζόταν μόνο σε πολύ μεταγενέστερη ημερομηνία, συνεπαγόμενη ενδεχομένως παρατεταμένη νομική αβεβαιότητα στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας στην Εσθονία και κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας η Εσθονία θα παρέβαινε προσωρινώς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο. Ωστόσο, το γεγονός ότι υφίστανται, βεβαίως, μειονεκτήματα κατά την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως δικαιολογία για τη δημιουργία της απαιτούμενης νομικής βάσεως μέσω ευρείας ερμηνείας του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως.

66. Στις περιπτώσεις που υπήρχε προφανής ανάγκη για την παροχή ρητής δυνατότητας χορηγήσεως προσωρινών παρεκκλίσεων από κοινοτικές πράξεις που εκδόθηκαν πριν από την ημερομηνία προσχωρήσεως των νέων κρατών μελών, η έλλειψη τέτοιας διατάξεως δημιούργησε ρυθμιστικό κενό ως προς τις μεταβατικές ρυθμίσεις που περιέχονται στην Πράξη Προσχωρήσεως, το οποίο μπορούσε να αρθεί μόνο με προσφυγή στις υφιστάμενες νομοθετικές αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων. Η ύπαρξη του ως άνω ρυθμιστικού κενού καθίσταται εμφανής με την Πράξη Προσχωρήσεως της 25ης Απριλίου 2005, περί της επικείμενης προσχωρήσεως της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση [24]. Σε αντίθεση με την κατάσταση που επικρατούσε στο πλαίσιο της Πράξεως Προσχωρήσεως του 2003, η Πράξη Προσχωρήσεως του 2005 προβλέπει τώρα ρητή διάταξη που παρέχει τη δυνατότητα χορηγήσεως προσωρινών παρεκκλίσεων από κοινοτικές πράξεις που εκδόθηκαν κατά την περίοδο μεταξύ της καταληκτικής ημερομηνίας και της ημερομηνίας προσχωρήσεως [25]. Κατά τη γνώμη

24 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12.

25 — Άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως (2005), το οποίο έχει ως εξής: «Κατόπιν δεόντως αιτιολογημένου αιτήματος που υποβάλλει στην Επιτροπή η Βουλγαρία ή η Ρουμανία το αργότερο κατά την ημερομηνία προσχώρησης, το Συμβούλιο, ενεργώντας βάσει προτάσεως της Επιτροπής, ή η Επιτροπή, εάν η αρχική πράξη είχε εκδοθεί από την Επιτροπή, μπορούν να λάβουν μέτρα τα οποία συνίστανται σε προσωρινές παρεκκλίσεις από τις πράξεις των οργάνων *οι οποίες εκδόθηκαν μεταξύ 1ης Οκτωβρίου 2004 και της ημερομηνίας προσχώρησης*. Τα μέτρα θεσπίζονται σύμφωνα με τους κανόνες ψηφοφορίας που διέπουν την έκδοση της πράξης από την οποία ζητείται προσωρινή παρέκκλιση. Όταν οι παρεκκλίσεις αυτές θεσπίζονται μετά την προσχώρηση, μπορούν να εφαρμόζονται από την ημερομηνία προσχώρησης» (η υπογράμμιση δική μου).

μου, η προσαρμογή αυτή, που περιέχεται στην πλέον πρόσφατη Πράξη Προσχωρήσεως, κατατείνει μόνο στο να υπογραμμίσει το γεγονός ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως βάση για τη χορήγηση προσωρινών παρεκκλίσεων. Συναφώς, είναι επίσης σημαντικό το ότι δεν προσαρμόσθηκε το πεδίο εφαρμογής ratione materiae της παράλληλης προς το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως διατάξεως κατά τρόπον ώστε να επιτρέπει τη θέσπιση παρεκκλίσεων, αλλά επεκτάθηκε το πεδίο εφαρμογής ratione temporis της παράλληλης προς το άρθρο 55 της Πράξεως Προσχωρήσεως διατάξεως. Υπό το πρίσμα αυτό, η εξήγηση που παρέσχε το Συμβούλιο ως προς την προσαρμογή αυτή της Πράξεως Προσχωρήσεως του 2005 έναντι της Πράξεως Προσχωρήσεως του 2003, σύμφωνα με την οποία με την πρώτη Πράξη Προσχωρήσεως δημιουργήθηκε μια ρητή νομική βάση διότι δεν υπήρχε εγγύηση ότι το Δικαστήριο θα ερμήνευε το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως όπως είχε προτείνει το Συμβούλιο, δίδει την εντύπωση ότι είναι αβάσιμη.

67. Το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν μπορεί να νομοθετεί σχετικά με τα προσχωρούντα κράτη που δεν έχουν ακόμη καταστεί πλήρη κράτη μέλη της Ενώσεως πρέπει, επίσης, να απορριφθεί. Πράγματι, το άρθρο 2, παράγραφος 3, της Συνθήκης Προσχωρήσεως διατυπώνει ακριβώς αυτήν την αρχή όσον αφορά τις διατάξεις της Πράξεως Προσχωρήσεως που χορηγούν νομοθετικές αρμοδιότητες [26]. Όταν καμία ρητή αρμοδιότητα δεν έχει προβλεφθεί από την Πράξη Προσχωρήσεως, δεν υφίσταται σύμφυτος περιορισμός που να εμποδίζει τον κοινοτικό νομοθέτη να προβλέπει την προσχώρηση νέων κρατών μελών με τη νομοθεσία που θεσπίζεται δυνάμει της Συνθήκης ΕΚ πριν από την προσχώρηση. Το γεγονός ότι τα προσχωρούντα κράτη δεν μετέχουν, κατά το χρονικό εκείνο σημείο, στη νομοθετική διαδικασία δεν επηρεάζει την αρμοδιότητα του κοινοτικού νομοθέτη να θεσπίζει τέτοιες κοινοτικές πράξεις. Επιπλέον, μπορεί να θεωρηθεί ότι, όταν ο κοινοτικός νομοθέτης λαμβάνει υπόψη την κατάσταση ενός προσχωρούντος κράτους μέλους με τη νομοθεσία που έχει θεσπιστεί πριν την προσχώρηση, τούτο συμβαίνει βάσει των πληροφοριακών στοιχείων που έλαβε ο ως άνω νομοθέτης από τα εν λόγω κράτη στο πλαίσιο της διαδικασίας πληροφόρησεως και διαβουλεύσεως. Οποιαδήποτε τέτοια διάταξη θα έχει ως σκοπό τη διευκόλυνση της προσχωρήσεως του οικείου κράτους μέλους και μπορεί να θεωρηθεί ως έκφραση της αγαστής συνεργασίας μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των προσχωρούντων κρατών κατά τον προ της προσχωρήσεως χρόνο. Η μόνη νομική προϋπόθεση όσον αφορά τέτοιες διατάξεις θα συνίστατο στο ότι η έναρξη ισχύος τους εξαρτάται από την πραγματική προσχώρηση του οικείου κράτους.

68. Δεδομένου ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως νομική βάση για την προσβαλλόμενη οδηγία, λαμβανομένου υπόψη ότι το πεδίο εφαρμογής του ratione materiae περιορίζεται στην προσαρμογή των κοινοτικών πράξεων, ο ισχυρισμός του Συμβουλίου ότι το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως πρέπει να θεωρηθεί ως lex specialis έναντι των διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ δεν ασκεί πλέον επιρροή και δεν χρήζει περαιτέρω εξετάσεως.

69. Τέλος, το Συμβούλιο και η Πολωνική Κυβέρνηση παρατηρούν ότι η προγενέστερη

26 — Το εν λόγω άρθρο έχει ως εξής: «Παρά την παράγραφο 2 [που άρχισε να ισχύει την 1η Μαΐου 2004], τα όργανα της Ένωσης μπορούν να θεσπίσουν πριν από την προσχώρηση τα μέτρα που αναφέρονται στα άρθρα [...] 55 έως 57 της Πράξης Προσχώρησης [...]. Τα μέτρα αυτά αρχίζουν να ισχύουν μόνον υπό την επιφύλαξη και από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας Συνθήκης».

νομοθετική πρακτική παρέχει διάφορα παραδείγματα προσωρινών παρεκκλίσεων που στηρίζονται σε παράλληλες προς το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως διατάξεις οι οποίες περιέχονται σε προγενέστερες πράξεις προσχωρήσεως [27]. Σαφώς, το γεγονός ότι η διάταξη αυτή χρησιμοποιήθηκε για τον σκοπό αυτό κατά το παρελθόν δεν καταδεικνύει, αυτό καθ' εαυτό, ότι η εν λόγω πρακτική ήταν σύννομη. Δεδομένου ότι το κύρος των επίμαχων κοινοτικών πράξεων προφανώς δεν έχει αμφισβητηθεί ενώπιον του Δικαστηρίου, η πρακτική αυτή δεν έχει ακόμη αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου και, κατά συνέπεια, δεν υπάρχει νομολογία που να την επικυρώνει. Εν πάση περιπτώσει, θα έπρεπε να είναι απολύτως σαφές από τις 2 Οκτωβρίου 1997, κατόπιν της σαφούς αποφάσεως την οποία εξέδωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση EHLASS και σύμφωνα με την οποία διατάξεις όπως εκείνη του άρθρου 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται για τη θέσπιση τροποποιήσεων των κοινοτικών πράξεων [28], ότι η πρακτική της χορηγήσεως παρεκκλίσεων δυνάμει της διατάξεως αυτής ήταν νομικώς παρακινδυνευμένη.

70. Επομένως, καταλήγω ότι, εφόσον το άρθρο 57 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν συνιστά την προσήκουσα νομική βάση για την οδηγία 2004/85, η οδηγία εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου υπό την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ και πρέπει, κατά συνέπεια, να ακυρωθεί.

27 — Βλ., π.χ., οδηγία 94/72/ΕΚ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1994, που τροποποιεί την οδηγία 91/439/ΕΟΚ για την άδεια οδήγησης (ΕΕ L 337, σ. 86).

28 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 13, σκέψη 14.

Β — *Δεύτερος ισχυρισμός περί ελλείψεως νομιμότητας: ανεπαρκής αιτιολογία*

71. Δεδομένου ότι θεωρώ ότι ο πρώτος ισχυρισμός περί ελλείψεως νομιμότητας είναι βάσιμος, δεν συντρέχει λόγος να εξετασθεί ο δεύτερος λόγος που προέβαλε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Γ — *Διατήρηση σε ισχύ των αποτελεσμάτων της οδηγίας 2004/85*

72. Το Συμβούλιο ζήτησε, στην περίπτωση που το Δικαστήριο αποφασίσει να ακυρώσει την προσβαλλόμενη οδηγία, να διατηρηθούν σε ισχύ τα αποτελέσματά της, όπως προβλέπεται στο άρθρο 231, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι η προσφυγή του αφορά μόνον τη νομική βάση της προσβαλλόμενης οδηγίας και όχι το περιεχόμενό της.

73. Δεδομένου ότι η ουσία της οδηγίας 2004/85 δεν αμφισβητείται από το προσφεύγον και ότι απλώς και μόνον η ακύρωση της οδηγίας θα οδηγούσε, όπως επισημάνθηκε από το Συμβούλιο, την Εσθονική και την Πολωνική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, σε κατάσταση μεγάλης αβεβαιότητας όσον αφορά τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας στην Εσθονία, υπάρχει επαρκής λόγος να γίνει δεκτό το αίτημα του Συμβουλίου να διατηρηθούν σε ισχύ τα αποτελέσματα της οδηγίας 2004/85.

VII — Πρόταση

74. Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την οδηγία 2004/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2004, για τροποποίηση της οδηγίας 2003/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων στην Εσθονία·

— να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας οδηγίας·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως στα δικαστικά έξοδα·

— η Δημοκρατία της Εσθονίας, η Δημοκρατία της Πολωνίας και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.