L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. június 1-je [1]

I – Bevezetés

1. Az EK 230. cikk alapján benyújtott jelen keresettel az Európai Parlament a 2004/85/EK tanácsi irányelv [2] megsemmisítését kéri, amely a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [3] egyes rendelkezéseinek alkalmazása tekintetében ideiglenes eltérést engedélyez az Észt Köztársaság részére. A kereset azon a körülményen alapul, hogy a 2004/85 irányelvet tévesen alapították a 2003. április 16-i csatlakozási okmány [4] 57. cikkére. A jelen kérelemmel egyidejűleg a Parlament hasonló keresetet nyújtott be az Európai Unió Tanácsa ellen a Szlovén Köztársaság részére ugyanezen rendelkezés alapján engedélyezett ideiglenes eltérés tárgyában [5].

2. Az alábbi II. szakaszban kizárólag a csatlakozási okmány eljárási rendelkezéseit idézem. Az ügy érdemét érintő, az eltérésre mint olyanra vonatkozó egyéb rendelkezésekre a jogvita hátterét részletező III. szakaszban térek ki.

II – A vonatkozó rendelkezések

3. A Parlament kérelme a csatlakozási okmány 57. cikkének helyes értelmezésére vonatkozik, amelynek szövege a következő:

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv egyes rendelkezéseinek Észtországban való alkalmazására tekintettel történő módosításáról szóló, 2004. június 28-i 2004/85/EK tanácsi irányelv (HL L 236., 10. o.; a továbbiakban: 2004/85 irányelv vagy vitatott irányelv).

3 – A 2003. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 176., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 211. o.).

4 – A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 2003. L 236., 33. o.; a továbbiakban: csatlakozási okmány).

5 – A Bíróság előtt folyamatban lévő C-414/04. sz., Parlament kontra Tanács ügy.

„1. Amennyiben az intézmények jogi aktusait a csatlakozás miatt a csatlakozást megelőzően ki kell igazítani, és ezen okmány vagy ennek mellékletei a szükséges kiigazításokról nem rendelkeznek, ezeket a kiigazításokat a (2) bekezdésben megállapított eljárásnak megfelelően kell elfogadni. Ezek a módosítások a csatlakozás időpontjától lépnek hatályba.

2. A Tanács, a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel, illetve a Bizottság – attól függően, hogy az eredeti jogi aktust a két intézmény közül melyik fogadta el – ennek érdekében gondoskodik a kiigazítás megszövegezéséről."

4. A csatlakozási okmány 57. cikkének valódi szövegkörnyezetében való vizsgálatához idézni kell a csatlakozási okmány 55. cikkét, amelynek szövege a következő:

„Az új tagállamok valamelyikének kellően megalapozott kérelmére 2004. május 1-je előtt a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, egyhangú határozattal olyan intézkedéseket hozhat, amelyek az intézmények által 2002. november 1-je és a csatlakozási szerződés aláírásának időpontja között elfogadott jogi aktusoktól való ideiglenes eltérésekről rendelkeznek."

5. Hivatkozni kell továbbá a csatlakozási szerződés záróokmányához csatolt, az Európai Unió és az új tagállamok közötti levélváltásban meghatározott információs és konzultációs eljárásra. Ezen eljárás értelmében megállapodás született arról, hogy az európai intézményektől a csatlakozó államok megfelelő tájékoztatást kapnak bármely olyan javaslatról, közleményről, ajánlásról vagy kezdeményezésről, amely az Európai Unió intézményeinek vagy szerveinek határozatához vezethet. Valamely csatlakozó állam indokolt kérésére, amelyben az az Unió jövőbeli tagjaként kifejti érdekeit, az ilyen határozat tárgyában konzultációt lehet tartani egy, az Unió és a csatlakozó államok képviselőiből álló ideiglenes bizottságon belül. Ha e konzultációkat követően még komoly nehézségek maradnak fenn, az ügyet a csatlakozó állam kérésére miniszteri szintre lehet emelni.

III – A jogvita háttere

6. Az észt villamosenergia-ágazatot az jellemzi, hogy a villamosenergia-termeléshez használt fő tüzelőanyagot az olajpala adja. Az Észtországban termelt villamos energia 90%-a ebből a szilárd tüzelőanyagból származik, amely az ország egyetlen valódi belföldi energiaforrása. Következésképpen az észtországi ellátás biztonságára nézve jelentős stratégiai fontossággal bír. Az ágazatban jelenleg szerkezetátalakítás folyik, amelynek célja az ágazat hatékonyságának növelése és

annak az európai környezetvédelmi előírásokkal való összhangba hozatala. Az e célból elvégzett beruházásokat a 2008 utáni időszakra is biztosítani kell, ami csak akkor lehetséges, ha a versenyt fokozatosan vezetik be [6].

7. E sajátosságokra tekintettel az Észt Köztársaság az Európai Unióhoz történő csatlakozására vonatkozó tárgyalások során azt kérte, hogy átmeneti időszakot kapjon az első villamosenergia-irányelv, azaz a 96/92/EK irányelv [7] 19. cikke (2) bekezdésének alkalmazása tekintetében, amely megköveteli, hogy a tagállamok 2004. július 1-jére megnyissák nemzeti villamosenergia-piacaikat a nagyfogyasztók esetében (amelyeket az évente 40 GWh-ot fogyasztó fogyasztókként határoztak meg, ezt a fogyasztást előbb 20 GWh szintre, majd később 9 GWh szintre kellett csökkenteni). E kötelezettség tekintetében 2008. december 31-éig engedélyeztek eltérést az Észt Köztársaság számára, amelyet a csatlakozási okmány VI. melléklete határoz meg [8].

8. Ezenfelül tekintettel a lisszaboni és barcelonai Európai Tanács által megfogalmazott következtetésekben kifejezett, a közösségi gáz- és villamosenergia-ágazatok liberalizációs folyamatának felgyorsítására irányuló szándékra, e fejlesztéseknek az Észt Köztársaságra gyakorolt hatásáról szóló nyilatkozatot (8. sz.) csatoltak a csatlakozási szerződéshez [9]. Ebben a nyilatkozatban az Unió megállapítja, hogy az Észt Köztársaság fenntartja a villamosenergia-piacot érintő jogalkotása alakulására vonatkozó álláspontját. Az Unió továbbá elismeri az észt olajpala-ágazat szerkezetátalakításával összefüggő és 2012 végéig különleges erőfeszítéseket igénylő különleges helyzetet, valamint az észt villamosenergia-piac nem háztartási fogyasztók számára ezen időpontig történő megnyitása fokozatosságának szükségességét [10].

9. 2003 júniusában, azaz alig két hónappal a csatlakozási szerződés aláírását követően, a Parlament és a Tanács egyetértésüket fejezték ki a tagállamok villamosenergia-piacai megnyitásának az Európai Tanács által megfogalmazott következtetésekben meghatáro-

6 – A 2003/54/EK irányelv egyes rendelkezéseinek Észtországban való alkalmazására tekintettel történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslathoz (előterjesztő: a Bizottság) csatolt indokolás 12–15. pontja (COM(2004) 318 végleges).

7 – A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 1996. december 19-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 27., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 3. o.).

8 – A csatlakozási okmány VI. melléklete 8. szakaszának 2. pontja: „A 96/92/EK irányelv 19. cikkének (2) bekezdését 2008. december 31-ig Észtországban nem kell alkalmazni".

9 – 8. Nyilatkozat az olajpaláról, a villamos energia belső piacáról, valamint a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 1996. december 19-i 96/92/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvről (villamosenergia-irányelv): Észtország.

10 – E nyilatkozat második albekezdésének szövege a következő: „Az Unió felhívja Észtország figyelmét a lisszaboni és barcelonai Európai Tanács által megfogalmazott következtetésekre a piacnyitás felgyorsítására vonatkozóan – többek között – a villamosenergia- és gázágazatokban a teljes körűen működő belső piac megvalósítása érdekében, és tudomásul veszi Észtország e tárgyban 2002. május 27-én, a csatlakozási tárgyalások keretében tett nyilatkozatát. A teljes körűen működő belső villamosenergia-piac mielőbbi megvalósításának szükségessége ellenére az Unió tudomásul veszi, hogy Észtország fenntartja az e területet érintő jogalkotása alakulására vonatkozó álláspontját. Az Unió e tekintetben elismeri az olajpala-ágazat szerkezetátalakításával összefüggő és 2012 végéig különleges erőfeszítéseket igénylő különleges helyzetet, valamint az észt villamosenergia-piac nem háztartási fogyasztók számára ezen időpontig történő megnyitása fokozatosságának szükségességét".

zott felgyorsításával kapcsolatban. Ezt a hozzájárulást a 2003/54 irányelvben állapították meg, amelyet az EK 47. cikk (2) bekezdésére, az EK 55. cikkre és az EK 95. cikkre alapítottak, és amely teljes egészében a 96/92 irányelv helyébe lépett, és hatályon kívül helyezte azt. A 2003/54 irányelv 21. cikke előírja, hogy a villamosenergia-piacokat 2007. július 1-jétől teljesen meg kell nyitni a különböző ipari és háztartási fogyasztói csoportok számára. Pontosabban a 2003/54 irányelv a villamosenergia-piac megnyitását a feljogosított fogyasztók különböző csoportjai esetében a következő ütemterv szerint írja elő:

„a) 2004. július 1-jéig a 96/92/EK irányelv 19. cikkének (1)–(3) bekezdésében meghatározott feljogosított fogyasztók. [...];

b) legkésőbb 2004. július 1-jétől minden nem háztartási fogyasztó;

c) 2007. július 1-jétől minden fogyasztó".

10. A 2003/54 irányelv 29. cikkének (2) bekezdése szerint a hatályon kívül helyezett irányelvre történő hivatkozásokat az új irányelvre történő hivatkozásnak kell tekinteni, az ez utóbbihoz csatolt megfelelési táblázatnak megfelelően. E megfelelési táblázat szerint a 96/92 irányelv 19. cikkének a 2003/54 irányelv 21. cikke felel meg.

11. Ezen új körülmények között az Észt Köztársaság 2003. szeptember 17-i levelében kérte, hogy a Bizottság a csatlakozási okmány 57. cikkének megfelelően hozza meg a szükséges intézkedéseket egyrészt a csatlakozási okmány VI. mellékletében biztosított, a 96/92 irányelv 19. cikke (2) bekezdésétől való eltérés oly módon történő kiigazítása érdekében, hogy az alkalmazható legyen a 2003/54 irányelv 21. cikke (1) bekezdésének a) pontjára, másrészt azért, hogy a 2003/54 irányelv 21. cikke (1) bekezdése b) pontjának alkalmazásához átmeneti időszakot biztosítson a részére. Ezen a ponton az Észt Köztársaság fenntartotta villamosenergia-piacának a 21. cikk (1) bekezdése c) pontjában meghatározott teljes megnyitására vonatkozó álláspontját, jóllehet a Bizottság kérésére adott válaszában később jelezte, hogy ennek a rendelkezésnek 2015. december 31-ig kíván megfelelni.

12. A Bizottság ekkor egy parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatot készített elő, amely az EK 47. cikk (2) bekezdésén, az EK 55. cikken és az EK 95. cikken alapult, és amely a 2003/54 irányelv olyan értelmű módosítására irányult, hogy az Észt Köztársaság 2012. december 31-éig érvényes átmeneti eltérést kapjon a 21. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontja alkalmazása tekintetében [11]. Ennek eredményeképpen az EK-Szerződésnek a Bizottság által hivatkozott rendelkezései helyett a Tanács inkább a csatlakozási okmány 57. cikke alapján

11 – COM(2004) 318 végleges.

fogadta el a 2004/85 irányelvet. A 2004/85 irányelv 1. cikke a következő bekezdéssel egészíti ki a 2003/54 irányelv 26. cikkét:

„(3) Észtországnak 2012. december 31-ig átmeneti eltérést kell engedélyezni a 21. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontja alkalmazása tekintetében. Észtország megteszi a villamosenergia-piaca megnyitásának biztosításához szükséges intézkedéseket. A piac megnyitását a referencia-időszak során folyamatosan kell elvégezni azzal a céllal, hogy a piac teljes megnyitására 2013. január 1-jéig sor kerüljön. 2009. január 1-jén a piac megnyitásának legalább a fogyasztás 35%-ára kell kiterjednie. Észtország évente tájékoztatja a Bizottságot a fogyasztói küszöbértékekről, a jogosultságot a végső fogyasztókra is kiterjesztve."

13. A Parlament elnökéhez címzett 2004. július 9-i levélben a Tanács főtitkára kifejtette, hogy tekintettel a bizottsági javaslat és a csatlakozási szerződés közötti szoros összefüggésre és a 2003/54 irányelv kellő időben, azaz 2004. július 1-jéig, az irányelv hatálybalépésének időpontjáig történő kiigazítása szükségességére, a Tanács akként határozott, hogy a vitatott irányelvet a csatlakozási okmány 57. cikkére alapítja. A csatlakozási okmány 57. cikke nem követeli meg a Parlament részvételét.

IV – Eljárás és a felek kérelmei

14. Az EK 230. cikk alapján 2004. szeptember 27-én benyújtott keresetlevelében a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a 2004/85 irányelvet;

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

15. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a keresetet;

– a Parlamentet kötelezze a költségek viselésére.

16. A Bíróság elnöke 2004. december 21-i végzésével engedélyezte, hogy a Bizottság a Parlament kérelmeinek támogatása végett beavatkozzék.

17. A Bíróság elnöke 2005. március 9-i végzésével engedélyezte, hogy az Észt Köztársaság és a Lengyel Köztársaság a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak.

18. A Parlament, a Tanács, a Bizottság, valamint az észt és a lengyel kormány a 2006. március 15-i tárgyaláson adták elő szóbeli észrevételeiket. Az ügy tárgyalására a fent hivatkozott C-414/04. sz. üggyel együttes tárgyaláson került sor.

V – Az eljárás résztvevői által előadottak összefoglalása

A – *A megsemmisítésre irányuló első jogalap: nem megfelelő jogalap*

1. A Parlament a Bizottság támogatásával

19. A Parlament először is azt állítja, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke nem képez megfelelő jogalapot a 2004/85 irányelv elfogadásához. Az a véleménye, hogy ezt az irányelvet a rendes jogalkotási eljárás szerint, az EK 47. cikk (2) bekezdése, az EK 55. cikk és az EK 95. cikk alapján kellett volna elfogadni, ahogyan azt a Bizottság javasolta. A jogalkotási gyakorlatban különböző példákat találhatunk azokra az átmeneti eltérésekre, amelyeket a gazdaságok fejlettségi különbségeinek figyelembevétele érdekében e rendelkezések és az EK 15. cikk alapján engedélyeztek az új tagállamoknak. Hangsúlyozza, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke olyan eljárást ír elő, amely csatlakozás esetén lehetővé teszi a közösségi joganyag kiigazítását és azoknak a közösségi jogi aktusoknak az új tagállamokra történő alkalmazását, amelyeket maga a csatlakozási okmány nem igazított ki. Az ezt a célkitűzést meghaladó módosítások nem alapíthatók a csatlakozási okmány 57. cikkére. Ez a rendelkezés nem használható arra, hogy új eltéréseket vezessenek be a közösségi jogi aktusokba, különösen olyan eltéréseket, amelyek túllépnek a csatlakozási okmányban kifejezetten engedélyezett és meghatározott eltérések mértékén.

20. Kizárólag a csatlakozási okmány 55. cikkére alapíthatók azok a közösségi jogi aktusoktól való eltérések, amelyeket maga a csatlakozási okmány nem írt elő. Mindazonáltal ez a rendelkezés csak azokra a közösségi jogi aktusokra vonatkozik, amelyeket a csatlakozási tárgyalások lezárásának időpontja, vagyis a „határnap" („cut-off date") (2002. november 1-je), és a csatlakozási szerződés aláírásának időpontja (2003. április 16.) között fogadtak el. E rendelkezés korlátozó jellegét az a tény is kiemeli, hogy a Tanács egyhangúlag elfogadott határozata szükséges hozzá. Következésképpen elképzelhetetlen, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkét, amely kizárólag közösségi jogi aktusok „kiigazításaira" vonatkozik, amelynek hatálya nem egy meghatározott időszakban elfogadott jogi aktusokra korlátozódik, és amelyhez minősí-

tett többséggel hozott határozatra van szükség, a csatlakozási szerződés aláírásának időpontját követően elfogadott közösségi jogi aktusoktól való eltérések engedélyezésére lehessen használni.

21. Ezt az értelmezést erősíti meg az a tény, hogy a Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről szóló okmányban [12] található, a csatlakozási okmány 55. cikkében foglalt rendelkezésnek megfelelő rendelkezés kifejezetten meghatározza annak lehetőségét, hogy a Tanács inkább a határnaptól a csatlakozási időpontig terjedő időszakban, mint csupán a határnaptól az aláírás időpontjáig terjedő időszakban elfogadott közösségi jogi aktusoktól való eltéréseket engedélyezhessen. Ez azt bizonyítja, hogy ezt az első lehetőséget a 2003. évi csatlakozási okmány nem írja elő, és hogy a csatlakozási okmány 57. cikke nem használható alapként az eltérések engedélyezésére.

22. Mivel a csatlakozást szabályozó alapvető elv az, hogy az új tagállamoknak teljesen el kell fogadniuk a közösségi vívmányokat, és teljesen alkalmazniuk kell a közösségi jogot, az eltérések megadását engedélyező rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni. E tekintetben a Parlament hangsúlyozza, hogy míg a csatlakozási okmány 57. cikkében meghatározott „kiigazítások" célja, hogy elősegítsék a közösségi jognak az új tagállamokban történő alkalmazását, az „eltérések" ellentétes hatásúak azáltal, hogy a közösségi jog egyes rendelkezéseit átmenetileg alkalmazhatatlanná teszik. Ez azt jelenti, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkének a határozat alapjaként való alkalmazása egyik feltétele nem teljesül. Ebből az is következik, hogy ez a cikk nem használható fel a csatlakozási okmányban már engedélyezett és meghatározott eltérések kiterjesztésére.

23. A Parlament megjegyzi, hogy a vitatott irányelvben meghatározott átmeneti időszak, amely 2012 végéig terjed, magától a csatlakozási okmánytól is eltér, mivel ez utóbbi csak 2008 végéig terjedő átmeneti időszakot határoz meg.

24. A Tanács által a 2004. július 9-i levélben hivatkozott sürgősséget illetően a Parlament megjegyzi, hogy a Tanács nem kérte tőle a sürgősségi eljárás alkalmazását azt követően, hogy a Bizottság előterjesztette a javaslatát. Mindenesetre a csatlakozási okmány VI. mellékletében meghatározott eltérést 2008 végéig kell alkalmazni.

25. A Parlament keresetének támogatására előterjesztett észrevételeiben a Bizottság jelezte, hogy a csatlakozási okmány egységes rendelkezési rendszert határoz meg, amely lehetővé teszi a közösségi jogi aktusok kiigazításait, valamint a közösségi vívmányoknak a határnap és a csatlakozás időpont közötti időszakban bekövetkező fejlődése figyelembevételét. A csatlakozási okmány

12 – A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló, 2005. április 25-i okmány (HL 2005. L 157., 203. o.).

55. cikke a csatlakozási tárgyalások egyfajta meghosszabbításának tekinthető, mivel lehetővé teszi az új tagállamok számára, hogy a határnap és az aláírás időpontja között elfogadott jogi aktusoktól való eltérést kérjenek. Ez utóbbi időpontot követően az információs és konzultációs eljárást kell alkalmazni. E tekintetben az új tagállamok megfigyelői jogállást töltenek be az intézményekben, és a jogalkotási eljárás során nyújthatják be az eltérés iránti kérelmeiket.

26. A csatlakozási okmány 57. cikke a csatlakozási okmány 55. cikkétől eltérő célkitűzést követ. Ugyanis már e két rendelkezés egyidejű létezése is bizonyítja, hogy egyikük sem helyettesíthető a másikkal. A csatlakozási okmány 57. cikkét olyan jogalapként kell felfogni, amely lehetővé teszi a közösségi jogi aktusok azon szükséges kiigazításainak elvégzését, amelyek a csatlakozás elősegítéséhez nélkülözhetetlenek. Ezzel szemben az eltérések e célból soha nem nélkülözhetetlenek. Míg az, hogy valamely kiigazítás szükséges-e, vagy sem, nem választás kérdése, addig az eltérésekhez politikai döntésre van szükség. Ez magyarázatot ad arra is, hogy miért elegendő a minősített többséggel történő szavazás a csatlakozási okmány 57. cikke keretében, míg a csatlakozási okmány 55. cikke egyhangúságot követel meg.

27. A csatlakozási okmány e két rendelkezésének eltérő megfogalmazása, a csatlakozási okmány rendszerében betöltött szerepük és helyük, valamint a különböző döntéshozatali eljárások fényében nyilvánvaló, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke nem használható jogalapként a közösségi jogi aktusoktól való eltérések engedélyezéséhez. A csatlakozási okmány 57. cikke még akkor sem használható erre a célra, ha azt különállóan vizsgáljuk, mivel az „eltérések" nem tekinthetők egyszerű „kiigazításoknak". Míg ez utóbbiak az integrációhoz szükségesek, addig az előbbiek inkább dezintegrációs tényezőnek tekinthetők.

28. A Bizottság azt a következtetést vonja le, hogy mivel a jelen ügyben sem a csatlakozási okmány 55. cikke, sem a csatlakozási okmány 57. cikke nem volt alkalmazható, az EK-Szerződésben előírt rendes jogalkotási eljárást kellett volna követni. Hozzáteszi, hogy ebben az összefüggésben figyelembe lehet venni az új tagállamok által benyújtott eltérés iránti kérelmeket, vagy ha nem, azokat a csatlakozás után el lehet fogadni és visszamenőleges hatállyal felruházni.

29. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a csatlakozási okmány VI. mellékletében az Észt Köztársaság részére biztosított eltérés továbbra is érvényben van, mivel a közösségi jogalkotó nem helyezheti hatályon kívül, és nem módosíthatja az elsődleges közösségi jogot.

2. A Tanács az észt és a lengyel kormány támogatásával

30. A Tanács úgy véli, hogy a csatlakozási okmány 55. és 57. cikkét nem szó szerint kell

értelmezni, hanem a céljaik és a szövegkörnyezetük fényében, mivel a cél az új tagállamok csatlakozásának elősegítése olyan módon, hogy ezzel egy időben a csatlakozástól biztosított legyen a közösségi jog teljes és egységes alkalmazása.

31. A csatlakozási okmány 55. cikke lehetővé teszi az új tagállamok számára, hogy a határnap és a csatlakozási okmány aláírásának időpontja között elfogadott közösségi jogi aktusoktól való eltéréseket kérjenek. Ezáltal azt a nemzetközi jogi elvet tükrözi, amely szerint a szerződések az aláírásukig továbbra is tárgyalások tárgyát képezik. Ez magyarázatot ad arra is, hogy a csatlakozási okmány 55. cikke miért követeli meg azt, hogy az eltéréseket formális módon kérelmezzék, és hogy az ezek engedélyezésével kapcsolatos határozatokat egyhangúlag hozzák meg. A csatlakozási okmány aláírását követően megfelelőbb, hogy a közösségi jogi aktusok módosításait a csatlakozási okmány 57. cikkben előírt közösségi jogalkotási keretben fogadják el.

32. A csatlakozási okmány 57. cikkét *lex specialis*nak kell tekinteni a Szerződés azon releváns rendelkezéseihez képest, amelyek a rendes jogalkotási eljárás szerint a közösségi jogi aktusok elfogadásának jogalapját képezik. Célja, hogy rugalmas eljárást írjon elő azon jogi aktusok elfogadásához, amelyeket nem magával a csatlakozási okmánnyal igazítottak ki [13]. A Tanács felhívja a figyelmet, hogy semmi nem utal arra, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke szerinti „kiigazítás" nem öltheti eltérés formáját. Ezt a rendelkezést akkor lehet a közösségi jogi aktusok kiigazítása céljából alkalmazni, ha az abban meghatározott feltételek teljesülnek. A jelen ügyben a Tanács kiemeli, hogy a 2004/85 irányelvet a 2003/54 irányelv kiigazítása céljából fogadták el az Észt Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásával összefüggő okokból, és hogy ezt a kiigazítást a csatlakozási okmány nem írta elő.

33. A Tanács hangsúlyozza továbbá, hogy az Észt Köztársaság által kért eltérés engedélyezéséhez nem lehetett alkalmazni a rendes jogalkotási eljárást. A Szerződés rendelkezései nem használhatók arra, hogy a csatlakozási szerződés megerősítése előtt rendezzék a csatlakozó államok helyzetét. Az információs és konzultációs eljárás, amelyet a csatlakozási szerződés aláírásának időpontját követően kellett alkalmazni, a közösségi intézményekétől eltérő keretet írt elő. A Tanács tehát úgy véli, hogy az Észt Köztársaság által kért eltérést nem lehetett a 2003/54 irányelvbe belefoglalni. Ezt csak külön lehetett engedélyezni a csatlakozási okmány releváns rendelkezései alapján.

13 – A C-259/95. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1997. október 2-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5303. o.) 27. pontja a háztartási és szabadidős balesetekre vonatkozó közösségi információs rendszerrel kapcsolatban; a továbbiakban: az EHLASS-ügyben hozott ítélet.

34. A csatlakozást követően a szerződés alapján engedélyezhetők eltérések, és a jelen ügyben ez választási lehetőségként fennállt, mivel a 2004/85 irányelvet alig két hónappal a csatlakozást követően fogadták el. Mindazonáltal a Tanács jelzi, hogy *lex specialis* jellege miatt ajánlatosabb volt a csatlakozási okmány 57. cikkét használni. A Bíróság által az EHLASS-ügyben hozott ítéletben megfogalmazott észrevételre hivatkozik, amely szerint „a közösségi vívmányoknak az Unió egész területén történő egységes alkalmazására irányuló cél a kiigazítási intézkedéseknek a csatlakozás időpontjától való alkalmazását követelte meg, még akkor is, ha ezeket az intézkedéseket az említett csatlakozás után hozták meg" [14]. Ezenkívül az együttdöntési eljárás alkalmazása azt jelentette volna, hogy a vitatott irányelv elfogadására körülbelül kétéves késéssel került volna sor, ami jogbizonytalansági helyzetet teremtett volna, és hátrányosan érintette volna az észtországi villamosenergia-ágazat jogos érdekeit.

35. A Tanács arra hivatkozik, hogy a 2004/85 irányelvet kiigazításnak kell tekinteni, és hogy az nem lépi túl a csatlakozási okmány 57. cikkében meghatározott korlátokat. Az irányelv a csatlakozási okmány VI. mellékletében meghatározotthoz hasonló eltérést ír elő. Ezt az eltérést nem terjeszti ki. Egyrészről a VI. mellékletben szereplő eltérés a 96/92 irányelv 19. cikkének hatályon kívül helyezését követően érvénytelenné vált. Másrészről azok a rendelkezések, amelyek alapján az új eltérést alkalmazni kell, azaz a 2003/54 irányelv 21. cikke (1) bekezdése b) és c) pontjának tárgyi hatálya eltér a 96/92 irányelv 19. cikke (2) bekezdésének tárgyi hatályától. A vitatott irányelv az új jogszabályi hátteret és a nemzeti villamosenergia-piacok nagyobb fokú liberalizálására irányuló célkitűzést figyelembe vevő új eltérést állapít meg.

36. Ami azt a tényt illeti, hogy a Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről szóló 2005. évi csatlakozási okmány jelenleg kifejezett rendelkezést tartalmaz, amely lehetővé teszi az eltérések engedélyezését a határnap és a csatlakozás időpontja között, a Tanács rámutat, hogy ezt a rendelkezést a fennálló helyzet megvilágításának kell tekinteni, és hogy azt garanciaként illesztették be arra az esetre, ha a Bíróság nem csatlakoznék a csatlakozási okmány 57. cikkéről alkotott értelmezéséhez.

37. Az észt kormány a Tanács észrevételeit támogatja, az utóbbi azon állítása kivételével, miszerint a VI. mellékletben a 96/92 irányelv 19. cikke (2) bekezdésének alkalmazását illetően meghatározott eltérés ezen irányelv hatályon kívül helyezésekor érvénytelenné vált. Tehát azt állítja, hogy a 2003/54 irányelv összefüggésében ez az eltérés továbbra is érvényes. Ha másként lenne, akkor feloldhatatlan ellentmondás lenne a VI. mellékletben engedélyezett eltérés, amely 2009-től az észt villamosenergia-piac 35%-ára kiterjedő megnyitását írja elő, és a 2003/54 irányelv között, amely 2004. július 1-jétől minden tagállamban minden nem háztartási fogyasztó esetében megköveteli a villamosenergia-piac megnyitását – ami Észtországban a hazai villamosenergia-piac jóval több mint 35%-át teszi ki –, valamint 2007. július 1-jétől a piacnyitás kiterjesztését az összes háztartási fogyasztóra. Ebben a helyzetben a 2004/85 irányelv

14 – Az előző lábjegyzetben hivatkozott ítélet 22. pontja.

elfogadása, amely a 2003/54 irányelvben előírt új kötelezettségek vonatkozásában engedélyez eltérést, elengedhetetlenül szükséges volt. E nélkül az észt villamosenergia-ágazatnak jogbizonytalansággal kellett volna szembenéznie akkor, amikor hosszú távú tervezésre volt szükség az ágazat korszerűsítéséhez szükséges hatalmas beruházások megvalósításához, és a súlyos társadalmi és környezeti problémák elkerüléséhez. Az észt kormány hangsúlyozza a 8. nyilatkozat jelentőségét, amelyben mindegyik tagállam elismeri az észt villamosenergia-piac fokozatos megnyitásának szükségességét, amely végül 2013-tól valósul meg. Ezt a nyilatkozatot a csatlakozási okmány rendelkezéseinek értelmezését segítő eszköznek kell tekinteni.

38. A lengyel kormány úgy véli, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkét a csatlakozási okmány céljának – az új tagállamok csatlakozásának elősegítése –, valamint a tagállamok közötti szolidaritás és jóhiszeműség elveinek figyelembevételével kell értelmezni. Ez azt jelenti, hogy lehetőséget kell adni a csatlakozási okmány aláírásának időpontja után elfogadott közösségi jogi aktusoktól való átmeneti eltérések engedélyezésére, amikor az ilyen jogi aktusoknak a csatlakozás időpontjában történő azonnali hatálybalépése nem lehetséges, vagy súlyos társadalmi és gazdasági következményekkel járna az új tagállam számára. A Parlament értelmezése szerint az aláírás időpontja után elfogadott közösségi jogi aktusok esetében nincs lehetőség átmeneti időszakok előírására. Ez a tagállamok közötti egyenlőséget kimondó nemzetközi jog elvével ellenkezően veszélyeztetné a csatlakozó államok autonómiáját. A lengyel kormány kételkedik abban, hogy a szükséges eltérések engedélyezhetők az EK 95. cikk alapján, amely lényegében a szabad mozgás és a verseny torzulásainak megszüntetésére irányul [15].

B – *A megsemmisítésre irányuló második jogalap: nem megfelelő indokolás*

39. A 2004/85 irányelv megsemmisítésére irányuló második jogalapban a Parlament azt állítja, hogy az irányelv indokolása nem volt megfelelő, mivel a vitatott irányelv preambulumbekezdéseiből egyáltalán nem derül ki annak indokolása, hogy a Bizottság által a javaslatában hivatkozott rendelkezések helyett miért inkább a csatlakozási okmány 57. cikkét használták jogalapként. A Tanács főtitkára által a Parlament elnökéhez címzett levélben említett jogalap elfogadásának okai nem tekinthetők az EK 253. cikk szerinti indokolásnak. Bárhogy legyen is, a Tanács nem kérte, hogy a vitatott irányelv elfogadásához a Parlament alkalmazza a sürgősségi eljárást.

15 – A C-491/01. sz., British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11453. o.) 60 és 61. pontja.

40. A Tanács az észt kormány támogatásával azt válaszolja, hogy elegendő, ha e jogi aktus tartalma világosan tükrözi a jogi aktus jogalapját anélkül, hogy e döntés igazolására részletesen ismertetni kellene az indokokat. Az a tény, hogy a Tanács a Bizottság által javasolttól eltérő jogalapot alkalmaz, nem szorul külön magyarázatra. Mindenesetre a vitatott irányelv preambulumbekezdései világosan megjelölik az Észt Köztársaság számára a 2003/54 irányelv 21. cikke (1) bekezdése b) és c) pontjának alkalmazását illetően engedélyezett eltérést igazoló indokokat.

C – *Megsemmisítés esetén az ítélet időbeli hatályának korlátozása*

41. Az észt villamosenergia-ágazat gazdasági szereplői, befektetői és munkavállalói bizonytalan helyzete elkerülésének szükségességére tekintettel a Tanács azt kéri, hogy amennyiben a Bíróság elfogadja a Parlament keresetét, a 2004/85 irányelvet az EK 231. cikk (2) bekezdésének megfelelően az annak helyébe lépő új irányelv elfogadásáig tartsa hatályban. Ezt a kérelmet támogatja az észt kormány, amely hangsúlyozza, hogy a vitatott irányelv egyszerű megsemmisítésének azonnali következménye az lenne, hogy az észt villamosenergia-piac megnyílnék a szomszédos tagállamokból történő villamosenergia-behozatal előtt. Ez veszélyeztetné az észt termelők pénzügyi helyzetét és az észt villamosenergia-ágazat infrastruktúrájának korszerűsítéséhez szükséges hatalmas beruházások finanszírozására való képességüket.

42. A Tanács által megfogalmazott kérelemmel a Bizottság is egyetért, és jelzi, hogy a vitatott irányelv megsemmisítése következtében az Észt Köztársaság úgy sértené meg a közösségi jogot, hogy azért nem lenne felelős.

43. A Parlament megjegyzi, hogy keresete nem arra a kérdésre irányul, hogy az Észt Köztársaságnak engedélyezett eltérés indokolt-e, vagy sem, az csupán a vitatott irányelv jogalapjának vitatására korlátozódik. Úgy véli tehát, hogy a Tanács által megfogalmazott kérelemről nem szükséges állást foglalni.

VI – Értékelés

A – *A jogellenességre vonatkozó első jogalap: a csatlakozási okmány 57. cikke mint a 2004/85 irányelv jogalapja*

44. Ahogyan azt mind a Parlament, mind a Tanács hangsúlyozta, a közösségi jogi aktus

jogalapjának megválasztását az állandó ítélkezési gyakorlat szerint olyan, bírósági felülvizsgálat alá vonható tényszerű elemekre kell alapítani, mint amilyen többek között a jogi aktus célja és tartalma [16].

45. A jelen ügyben a legfontosabb kérdés az, vajon a csatlakozási okmány 57. cikke használható-e olyan eltérés engedélyezésére, mint amilyen a 2004/85 irányelvben foglalt eltérés. Ez egyrészről a csatlakozási okmány 57. cikke tárgyi és időbeli hatályának vizsgálatát, másrészt a 2003/54 irányelvnek a 2004/85 irányelvvel bevezetett módosítása jellege meghatározását teszi szükségessé. Vajon azt a csatlakozási okmány VI. mellékletében meghatározott, a 96/92 irányelv 19. cikkének (2) bekezdésétől való eltérésnek kell tekinteni, vagy a 96/92 irányelv helyébe lépő és azt hatályon kívül helyező 2003/54 irányelv megfelelő rendelkezésétől való teljesen új és különálló eltérésről van szó? Ez a kérdés a csatlakozási okmány 57. cikkének megfogalmazásához viszonyítva releváns, amely a közösségi jogi aktusoknak a csatlakozás által szükségessé tett kiigazításához nyújt alapot.

46. A Tanács úgy véli, hogy a csatlakozási okmány VI. mellékletében engedélyezett eltérés hatályát veszítette annak következtében, hogy a 2003/54 irányelv hatályon kívül helyezte a 96/92 irányelvet. Hangsúlyozza, hogy semmilyen jogi jelentőséget nem kell tulajdonítani annak, hogy az ez utóbbi irányelvhez csatolt megfelelési táblázat szerint a 2003/54 irányelv 21. cikke a 96/92 irányelv 19. cikkének felel meg. Az Észt Köztársaság ellentétes álláspontra helyezkedik, és azt állítja, hogy az első eltérést egy olyan szerződés rendelkezése írja elő, amely irányelvvel nem módosítható. Azt is kifejti, hogy a Tanács képviselte értelmezés milyen következményekkel járna saját villamosenergia-ágazata szempontjából (lásd a fenti 37. pontot). A Parlament úgy véli, hogy a 2004/85 irányelv 2013 végéig hosszabbította meg a VI. mellékletben engedélyezett eltérést.

47. A 2004/85 irányelvben engedélyezett eltérés hatásainak meghatározásához először is rá kell mutatni arra, hogy míg a 96/92 irányelv 19. cikke csupán a legnagyobb villamosenergia-fogyasztók esetében írta elő a nemzeti villamosenergia-piacok liberalizációját, a 2003/54 irányelv 21. cikkének (1) bekezdése három külön fogyasztói csoportra vonatkozóan három szakaszban írja elő a piac teljes megnyitását. E három csoporton belül tárgyi megfelelés van a 96/92 irányelv 19. cikkének (2) bekezdésében meghatározott fogyasztók és a 2003/54 irányelv 21. cikke (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott fogyasztók között. A 21. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontjában a fennmaradó nem háztartási fogyasztókkal és a háztartási fogyasztókkal kapcsolatban a tagállamok részére előírt kötelezettségek újak. A vitatott irányelv ezekre a csoportokra vonatkozik. A vitatott irányelv nem érinti a 2003/54 irányelv 21. cikke (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott csoportot.

16 – Lásd többek között a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontját; a C-281/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-12049. o.) 33. pontját és a C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-107. o.) 41. pontját.

48. Az Észt Köztársasággal egyetértve azt állítjuk, hogy a csatlakozási okmány VI. mellékletében foglalt eltérés nem veszítette hatályát azon formai okból, hogy hatályon kívül helyezték azt a rendelkezést, amelyre utal. Az a fontos, hogy a kötelezettség, amelyre figyelemmel az eltérést engedélyezték, továbbra is változatlan, jóllehet egy új irányelvben szerepel. Azon a tényen kívül, hogy az érintett kötelezettséget illetően tárgyi megfelelés áll fenn, azt is hangsúlyozni kell, hogy a szerződésben foglalt rendelkezés nem módosítható közösségi jogi aktussal a szerződés eltérő rendelkezésének hiányában, ahogyan azt a csatlakozási okmány 7. cikke megerősíti [17]. A meglévő megállapodások értelmében az Észt Köztársaság 2009-től köteles megnyitni villamosenergia-piacát a 2003/54 irányelv 21. cikke (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott fogyasztói csoport esetében, és 2013-tól a többi fogyasztói csoport esetében. Ez az eredmény megfelel a csatlakozási okmányhoz csatolt 8. nyilatkozatban kifejezésre juttatott szándéknak [18].

49. A fentiekből világosan kitűnik, hogy a 2004/85 irányelv nem lépett a VI. mellékletben meghatározott eltérés helyébe, és azt nem igazította ki, illetve azt nem hosszabbította meg egy későbbi időpontig. Azt a 2003/54 irányelv 21. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontjában a tagállamok számára előírt új kötelezettségekre vonatkozó új eltérésnek kell tekinteni.

50. Ezért vizsgálni kell, hogy a 2004/85 irányelvet jogosan alapították-e a csatlakozási okmány 57. cikkére.

51. A csatlakozási okmány 57. cikke a csatlakozási okmány II. címének ötödik részében előírt rendszer azon elemét képezi, amely a közösségi jogi aktusoknak az új tagállamokban történő alkalmazhatóságát szabályozó feltételeket határozza meg. Az alapszabály az, hogy az EK 249. cikk szerinti irányelveket és határozatokat a csatlakozáskor kell alkalmazni az új tagállamokra, és erre az időpontra el kell fogadni a szükséges végrehajtási intézkedéseket, hacsak a csatlakozási okmány vagy annak mellékletei más határidőket nem állapítanak meg (a csatlakozási okmány 53. és 54. cikke).

52. Mivel a közösségi vívmányok a csatlakozási tárgyalások lezárása és a csatlakozási okmány szövegének véglegesítése után is tovább fejlődnek, nyilvánvalóan szükség van az ilyen jogi aktusoktól való eltérések engedélyezésére. A csatlakozási okmány 55. cikke erről a lehetőségről rendelkezik. Ezt azonban kifejezetten azokra a közösségi jogi aktusokra korlátozták, amelyeket a csatlakozási szerződés aláírásának időpontja előtt fogadtak el. Az ebben a rendelkezésben említett eltéréseket az új tagállamnak formálisan kérelmez-

17 – Hacsak az okmány másképpen nem rendelkezik, az ebben az okmányban szereplő rendelkezések csak az eredeti szerződésekben meghatározott, e szerződések felülvizsgálatát lehetővé tevő eljárások szerint függeszthetők fel, módosíthatók vagy helyezhetők hatályon kívül.

18 – Hivatkozás a 10. lábjegyzetben.

nie kell, és azokat a Bizottság javaslata alapján a Tanács egyhangú határozatával engedélyezi.

53. A csatlakozási okmány 57. cikke képezi az alapot, amely lehetővé teszi a közösségi jogi aktusok csatlakozás következtében történő kiigazítását akkor, amikor a szükséges kiigazításokat a csatlakozási okmány vagy annak mellékletei nem írták elő. Ez a rendelkezés nem tartalmaz a csatlakozási okmány 55. cikkében meghatározotthoz hasonló időbeli korlátozást: a csatlakozást megelőzően elfogadott összes jogi aktus kiigazítható e rendelkezés alapján. A Tanács, a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel, illetve a Bizottság – attól függően, hogy a kiigazításra szoruló jogi aktust a két intézmény közül melyik fogadta el – ennek érdekében gondoskodik a kiigazítás megszövegezéséről (a csatlakozási okmány 57. cikkének (2) bekezdése).

54. Ha a csatlakozási okmány 57. cikkét a csatlakozási okmány 55. cikkével összefüggésben olvassuk, nyilvánvaló, hogy e két rendelkezés eltérő célokat követ az Európai Unió új tagállamainak formális csatlakozását megelőző időszakban. Ez a terminológiai különbségekből és azon eljárási feltételekből egyaránt kitűnik, amelyekhez az e rendelkezések értelmében hozott intézkedések elfogadása kötött.

55. A terminológiai különbségek elsősorban a csatlakozási okmány 55. cikkében szereplő „átmeneti eltérések", illetve a csatlakozási okmány 57. cikkében szereplő (a csatlakozás miatt szükséges) „kiigazítások" fogalom használatából erednek. Ahogyan azt a Parlament és a Bizottság hangsúlyozta, a két fogalom közötti lényeges különbség abban áll, hogy míg az „eltérések" célja az, hogy a közösségi vívmány egyik elemét átmenetileg alkalmazhatatlanná tegyék valamely tagállamban annak érdekében, hogy annak elegendő idő álljon rendelkezésére az ahhoz szükséges intézkedések meghozatalához, hogy teljes mértékben eleget tehessen a közösségi kötelezettségeinek, addig a „kiigazítások" célja, hogy ezzel ellentétes hatást váltsanak ki, azaz, hogy a vívmányt a csatlakozás időpontjában alkalmazhatóvá tegyék. Más szóval, míg az előbbiek valamely új tagállamban későbbre halasztják egy adott közösségi jogi aktus alkalmazását, az utóbbiak nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a közösségi jogi aktust a csatlakozás időpontjában azonnal alkalmazni lehessen.

56. Az EHLASS-ügyben hozott ítéletben [19] a Bíróságnak alkalma nyílt arra, hogy az 1994. évi csatlakozási okmányban [20] szereplő, a csatlakozási okmány 57. cikkéhez hasonló rendelkezés tárgyi hatályáról határozzon. E csatlakozási okmány 169. cikkét illetően, amely a csatlakozási okmány 57. cikkével azonos, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „az e rendelkezés [azaz a 169. cikk] alapján elvégzett kiigazítások egyedüli célja tehát az, hogy az új tagállamokra alkalmazhatóvá tegyék azokat a közösségi jogi aktusokat, amelyeket magában a csatlakozási okmányban nem

19 – Hivatkozás a fenti 13. lábjegyzetben.

20 – Az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 1994. C 241., 21. o. és HL 1995. L 1., 1. o.).

igazítottak ki. Következésképpen más módosítások nem alapíthatók az okmány 169. cikkére" [21]. Ugyanebben az ítéletben a Bíróság megismételte, hogy „az ez utóbbi rendelkezésre [azaz a 169. cikkre] alapított jogi aktusok megállapításának lehetősége egyszerű kiigazításokra korlátozódik annak érdekében, hogy azok az új tagállamokban alkalmazhatókká váljanak, és minden egyéb módosítást kizár" [22].

57. Ezekből az észrevételekből szükségszerűen következik, hogy a „kiigazítások" fogalma, amely első ránézésre általánosabb érvényűnek tűnik, a csatlakozási okmány 57. cikke összefüggésében nem értelmezhető úgy, hogy az kiterjed a közösségi jogi aktusok alapvető módosításaira vagy az ezektől a jogi aktusoktól való eltéréseket engedélyező intézkedésekre. Ennek megfelelően kizárólag a közösségi intézkedés azon elkerülhetetlen módosításaira terjed ki, amelyek inkább technikai szükségszerűségből, mint politikai lehetőségből adódnak. A tény, hogy a „kiigazítás" kifejezést nem határozták meg a csatlakozási okmányban, és hogy nem kizárt, hogy az az eltérésekre is kiterjed – ahogyan azt a Tanács és a lengyel kormány jelezték –, nem helytálló, mivel e két fogalom eltérő jelentése egyértelműen levezethető a csatlakozási okmány 55. és 57. cikkének funkciójából.

58. Az e rendelkezések alapján hozott intézkedések elfogadására előírt eljárások tükrözik a különbséget. Mivel az átmeneti eltérés egyet jelent annak engedélyezésével, hogy elsősorban az adott csatlakozó állam érdekében egy adott időszak alatt nem kell eleget tenni a közösségi jogban megkövetelt egyes kötelezettségeknek, ezért az alapjául szolgáló határozat politikai jellegű. Ez magyarázatot ad arra, hogy a csatlakozási okmány 55. cikke miért követeli meg, hogy a határozatot egyhangúlag és az érintett tagállam kérelmére hozzák meg. Ezzel szemben a közösségi jogi aktusok kiigazítása, amelynek célja, hogy azok a csatlakozás időpontjában teljesen alkalmazhatóak legyenek az új tagállamokban, közvetlenül abból az elvből következik, amely szerint az új tagállamoknak a csatlakozástól el kell fogadniuk és teljesen alkalmazniuk kell a közösségi vívmányokat. Az ilyen kiigazításoknak meghatározásuknál fogva nincs politikai jellegük, olyannyira, hogy azokat az új tagállam kérelmétől függetlenül, a Bizottság javaslata alapján elvégezheti a minősített többséggel határozó Tanács, vagy az általa elfogadott jogi aktusok esetében a Bizottság egyedül.

59. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy ha az átmeneti eltéréseket a csatlakozási okmány 57. cikkére lehetne alapítani, a csatlakozási okmány 55. cikke akkor sem követne más célt, mivel az első rendelkezés a közvetlenül a határnapot követő időszakban elfogadott jogi aktusokra is vonatkozik. Ez még azt is jelentené, hogy amennyiben a Tanács egyhangú határozatának hiányában az eltérést nem lehetne engedélyezni a csatlakozási okmány 55. cikke alapján, azt a minősített többséggel határozó Tanács mégis engedélyezhetné pusztán az idő múlása miatt, a

21 – A fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 14. pontja.

22 – Ugyanott, 19. pont.

csatlakozási szerződés aláírásának időpontja után. Mivel ez egyet jelentene a csatlakozási okmányban az eltérések elfogadása céljából előírt eljárási garanciák megkerülésével, ez nyilvánvalóan nem lehetett a csatlakozási dokumentumok megalkotóinak szándéka.

60. Mivel a vitatott irányelvet a csatlakozás időpontja (2004. május 1.) után fogadták el, a csatlakozási okmány 57. cikke időbeli hatályának kérdése szintén felmerül. Más szóval ez a rendelkezés használható-e jogalapként a csatlakozás előtt elfogadott közösségi jogi aktusoknak a csatlakozás időpontja utáni kiigazítására?

61. Az EHLASS-ügyben hozott ítéletben a Bíróság ezt a kérdést is tárgyalta. Ismételten csak az 1994-es csatlakozási okmány 169. cikkével kapcsolatban, amely – amint azt fentebb jeleztem – azonos a csatlakozási okmány 57. cikkével, a Bíróság megjegyezte, hogy „a csatlakozási szerződés 2. cikkének (3) bekezdése értelmében a közösségi intézmények a csatlakozás előtt »meghozhatják« a többek között a csatlakozási okmány 169. cikkében említett intézkedéseket. Ez a rendelkezés tehát semmilyen korlátozást nem tartalmaz a csatlakozási szerződés hatálybalépése utáni használatával kapcsolatban, mindössze azt teszi lehetővé, hogy azt ezen időpont előtt használják” [23].

23 – A fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 18. pontja.

62. A Bíróság elutasította a Parlament azon észrevételeit, amelyekben azt állította, hogy ez az értelmezés az 1994. évi csatlakozási okmány 169. cikkének korlátlan alkalmazásához vezetne, és hogy ez a rendelkezés a csatlakozás időpontjától írja elő a kiigazítások hatálybalépését, amiből az következik, hogy a később elfogadott jogi aktusok visszamenőleges hatályúak. Erre az első kifogásra a Bíróság azt a válaszolta, hogy a vitatott jogi aktust „ésszerű határidőn belül fogadták el a csatlakozási szerződés hatálybalépését követően”. A második kifogást illetően a Bíróság elismerte, hogy a vitatott jogi aktusnak a csatlakozás időpontjától kell hatályba lépnie, és hangsúlyozta, hogy nem hivatkoztak a jogbiztonság vagy a bizalomvédelem elvének megsértésére.

63. Jóllehet a mód, ahogyan a Bíróság ezzel a ponttal kapcsolatban elutasította a Parlament érveit, nem teljesen győzött meg minket, úgy gondoljuk, hogy pusztán annak elismerése, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke alapján elvégzett kiigazítások visszamenőleges hatályúak lehetnek, önmagában megerősíti, hogy e kiigazítások hatályának szükségszerűen korlátozottnak kell lennie, és hogy azok nyilvánvalóan nem vezethetnek a közösségi jogi aktus alapvető módosításához vagy az abból eredő kötelezettségek átmeneti felfüggesztéséhez.

64. Abból, hogy az Észt Köztársaság számára engedélyezett eltérést nem lehetett a csatlakozási okmány 55. cikkére alapítani, mert az kívül esik annak időbeli hatályán, sem a csatlakozási okmány 57. cikkére, mert az kívül esik annak tárgyi hatályán, szükségsze-

rűen következik, hogy bármely más, az erre a különleges helyzetre vonatkozó kifejezett rendelkezés hiányában a vitatott irányelvet azokra a rendelkezésekre kellett volna alapítani, amelyek a 2003/54 irányelv jogalapját képezték, azaz az EK 47. cikk (2) bekezdésére, az EK 55. cikkre és az EK 95. cikkre. Ebből a szempontból – ahogyan azt a Bizottság hangsúlyozta – a csatlakozási szerződés aláírását követően a fenti 5. pontban említett információs és konzultációs eljárás biztosította a szükséges keretet a csatlakozó államok arra irányuló kérelmeinek fogadásához, hogy az érdekeiket az új közösségi joganyag készítésekor figyelembe vegyék. Ezzel kapcsolatban még hozzátehetnénk, hogy tekintettel az Észt Köztársaságnak az eltérés iránti kérelmet megalapozó különleges érdekeire, további jogalapként az EK 15. cikkre is lehetett volna hivatkozni. Ez a cikk a tagállamok gazdaságainak fejlettségi szintje közötti különbségek figyelembevétele érdekében teszi lehetővé a közösségi jogi aktusoktól való eltérések meghatározását.

65. Talán igaz az – ahogyan azt a Tanács állította –, hogy a vitatott irányelvnek a Szerződés releváns rendelkezéseiben előírt együttdöntési eljárás szerinti elfogadása kissé nehézkes lett volna. Ha ezt az eljárást alkalmazták volna, akkor a 2003/54 irányelv szükséges módosítását csak egy sokkal későbbi időpontban fogadták volna el, ami Észtország villamosenergia-ágazata szempontjából hosszabb ideig tartó jogbizonytalanságot és olyan helyzetet idézett volna elő, amelyben az Észt Köztársaság átmenetileg nem tett volna eleget a közösségi jog értelmében rá háruló kötelezettségeknek. Ugyanakkor az a tény, hogy a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása minden bizonnyal hátrányokat is magában foglal, nem szolgálhat igazolásul ahhoz, hogy a szükséges jogalapot a csatlakozási okmány 57. cikkének kiterjesztő értelmezése révén teremtsék meg.

66. Noha természetesen szükség volt arra, hogy az új tagállamok csatlakozásának időpontja előtt elfogadott közösségi jogi aktusoktól való átmeneti eltérések engedélyezésének lehetőségét kifejezetten előírják, az ilyen rendelkezés hiánya joghézagot eredményezett a csatlakozási okmányban foglalt átmeneti megállapodásokban, amelyet csak a közösségi intézmények meglévő jogalkotási hatásköreinek igénybevételével lehetett volna orvosolni. E joghézag létezésére a Bolgár Köztársaság és Románia közelgő európai uniós csatlakozásáról szóló, 2005. április 25-i csatlakozási okmány [24] világít rá. A 2003. évi csatlakozási okmánnyal ellentétben a 2005-ös a csatlakozási okmány most már kifejezett rendelkezést tartalmaz, amely lehetővé teszi a határnap és a csatlakozás időpontja közötti időszak során elfogadott közösségi jogi aktusoktól való eltérések engedélyezését [25]. Véleményem szerint ez a legutóbbi csatlakozási okmányban szereplő

24 – Hivatkozás a 12. lábjegyzetben.

25 – A csatlakozási okmány (2005) 55. cikkének szövege a következő: „Bulgáriának vagy Romániának a Bizottság számára legkésőbb a csatlakozás időpontjáig benyújtott, kellően megalapozott kérelmére a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, illetve – ha az eredeti jogi aktust a Bizottság fogadta el – a Bizottság olyan intézkedéseket hozhat, amelyek az intézmények által *2004. október 1-je és a csatlakozás időpontja között elfogadott* jogi aktusoktól való ideiglenes eltérésekről rendelkeznek. Ezeket az intézkedéseket a kért ideiglenes eltérés tárgyát képező jogi aktus elfogadására vonatkozó szavazási szabályoknak megfelelően kell elfogadni. Amennyiben az eltéréseket a csatlakozást követően fogadják el, azok a csatlakozás napjától alkalmazhatók" (a dőlt betűs kiemelés tőlünk).

kiigazítás mindössze annak hangsúlyozására szolgál, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke nem használható alapként az átmeneti eltérések engedélyezésére. E tekintetben az is fontos, hogy az eltérések elfogadásának lehetővé tétele érdekében nem a csatlakozási okmány 57. cikkének megfelelő rendelkezés tárgyi hatályát igazították ki, hanem a csatlakozási okmány 55. cikkének megfelelő rendelkezés időbeli hatályát terjesztették ki. A dolgok ilyetén állása mellett némileg nehéz hitelt adni annak a magyarázatnak, amelyet a Tanács a 2005. évi csatlakozási okmánynak a 2003. évi csatlakozási okmányhoz viszonyított ezen kiigazítására vonatkozóan adott, azaz, hogy az előbbiben kifejezett jogalapot hoztak létre, mert nem volt biztosított, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkét a Bíróság úgy fogja értelmezni, ahogyan azt a Tanács javasolta.

67. Szintén el kell utasítani azt a Tanács által kifejtett érvet, amely szerint a közösségi jogalkotó nem alkothat jogszabályt azon csatlakozó államokra vonatkozóan, amelyek még nem teljes jogú tagállamai az Uniónak. A csatlakozási szerződés 2. cikkének (3) bekezdése ugyanis pontosan ezt az elvet mondja ki a csatlakozási okmánynak a jogalkotói hatásköröket biztosító rendelkezéseit illetően [26]. Amennyiben a csatlakozási okmány semmilyen kifejezett hatáskört nem ír elő, akkor nincs olyan benne rejlő korlátozás, amely megakadályozná, hogy a Szerződés értelmében a csatlakozást megelőzően elfogadott jogszabályban a közösségi jogalkotó előre figyelembe vegye az új tagállamok csatlakozását. Az, hogy ebben az időpontban a csatlakozó államok nem vettek részt a jogalkotási eljárásban, nem érinti a közösségi jogalkotónak az ezen közösségi jogi aktusok elfogadásával kapcsolatos hatáskörét. Mi több, feltételezhető, hogy amikor a közösségi jogalkotó a csatlakozást megelőzően elfogadott jogszabályban figyelembe veszi valamely csatlakozó állam helyzetét, azt olyan információk alapján teszi, amelyeket ezektől az államoktól az információs és konzultációs eljárás keretében kapott. Az ilyen rendelkezés célja az, hogy elősegítse az érintett tagállam csatlakozását, és az a csatlakozást megelőző időszakban a közösségi intézmények és a csatlakozó államok közötti jóhiszemű együttműködés megnyilvánulásának tekinthető. Az ilyen rendelkezésekre egyetlen jogi követelmény vonatkozik: hatálybalépésük az érintett állam tényleges csatlakozásához kötött.

68. Mivel a csatlakozási okmány 57. cikke nem képezheti a vitatott irányelv jogalapját, tekintve, hogy tárgyi hatálya a közösségi jogi aktusok kiigazítására korlátozott, a Tanács azon állítása, amely szerint a csatlakozási okmány 57. cikkét a Szerződés rendelkezéseihez képest *lex specialis*nak kell tekinteni, immáron nem bír jelentőséggel, és további vizsgálatot nem igényel.

69. Végül a Tanács és a lengyel kormány megjegyzi, hogy a múltbéli jogalkotási gya-

26 – E rendelkezés szövege a következő: „A (2) bekezdés ellenére az Unió intézményei a csatlakozás előtt elfogadhatják a csatlakozási okmány [...] 55–57. cikkében említett intézkedéseket. Ezek az intézkedések csak e szerződés hatálybalépése esetén és napján lépnek hatályba."

korlatban többféle példa található a korábbi csatlakozási okmányokban szereplő, a csatlakozási okmány 57. cikkének megfelelő rendelkezésekre alapított átmeneti eltérésekre [27]. Természetesen az, hogy ezt a rendelkezést a múltban e célból használták, önmagában nem jelenti azt, hogy ez a gyakorlat jogszerű volt. Mivel a szóban forgó közösségi jogi aktusok érvényességét valószínűleg nem vitatták a Bíróság előtt, ez a gyakorlat még nem képezte bírósági felülvizsgálat tárgyát, és ennek következtében nincs erre vonatkozó ítélkezési gyakorlat. Mindenesetre 1997. október 2-ától, a Bíróság által az EHLASS-ügyben hozott egyértelmű ítéletet követően teljesen világosnak kellett volna lennie, hogy az olyan rendelkezések, mint amilyen a csatlakozási okmány 57. cikke, nem használhatók a közösségi jogi aktusok [28] módosítására, és hogy jogi szempontból veszélyes az a gyakorlat, amely e rendelkezés értelmében eltéréseket engedélyez.

70. Arra a következtetésre jutottam tehát, hogy mivel a csatlakozási okmány 57. cikke nem képez megfelelő jogalapot a 2004/85 irányelvhez, ezért ezt az irányelvet az EK 230. cikk szerinti lényeges eljárási szabály megsértésével fogadták el, következésképpen azt meg kell semmisíteni.

27 – Lásd például a vezetői engedélyekről szóló 91/439/EGK irányelv módosításáról szóló, 1994. december 19-i 94/72/EK irányelvet (HL L 337., 86. o., magyar nyelvű különkiadás, 7. fejezet, 2. kötet, 238. o.).

28 – A fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 14. pontja.

B – *A jogellenességre vonatkozó második jogalap: nem megfelelő indokolás*

71. Mivel a jogellenességre vonatkozó első jogalapot alaposnak tekintem, a Parlament által előterjesztett második jogalapot nem kell vizsgálni.

C – *A 2004/85 irányelv hatályban tartása*

72. A Tanács azt kérte, hogy amennyiben a Bíróság megsemmisíti a vitatott irányelvet, azt az EK 231. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint tartsa hatályban. A Parlament megjegyzi, hogy keresete kizárólag a vitatott irányelv jogalapjára és nem annak tartalmára vonatkozik.

73. Mivel a felperes a 2004/85 irányelv lényeges tartalmát nem vitatja, és mivel az említett irányelv megsemmisítése – ahogyan azt a Tanács, az észt és a lengyel kormány, valamint a Bizottság hangsúlyozta – nagyfokú jogbizonytalanságot idézne elő az Észt Köztársaság villamosenergia-ágazatában, ez elegendő indokot szolgáltat ahhoz, hogy a Bíróság helyt adjon a Tanácsnak a 2004/85 irányelv hatályban tartására irányuló kérelmének.

VII – Végkövetkeztetések

74. A fenti megállapítások alapján azt indítványozzuk, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv egyes rendelkezéseinek Észtországban való alkalmazására tekintettel történő módosításáról szóló, 2004. június 28-i 2004/85/EK tanácsi irányelvet;

– tartsa hatályban a megsemmisített irányelvet;

– az Európai Unió Tanácsát kötelezze a költségek viselésére;

– mondja ki, hogy az Észt Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és az Európai Közösségek Bizottsága maguk viselik saját költségeiket.