OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 1 czerwca 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze w trybie art. 230 WE Parlament Europejski wnosi o stwierdzenie nieważności dyrektywy Rady 2004/85/WE [2], przyznającej Estonii tymczasowe odstępstwo od stosowania niektórych przepisów dyrektywy 2003/54, dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej [3]. Skarga oparta jest na twierdzeniu, że dyrektywę 2004/85 niesłusznie uchwalono na podstawie art. 57 aktu przystąpienia z dnia 23 września 2003 r. [4]. Równolegle z tą skargą Parlament Europejski wniósł podobną skargę przeciwko Radzie w związku z przyznanym Słowenii tymczasowym odstępstwem na podstawie tego samego przepisu [5]. Moja opinia w powyższej sprawie zostanie przedstawiona łącznie z opinią w niniejszej sprawie.

2. W poniższej sekcji zostaną powołane tylko istotne przepisy proceduralne aktu przestąpienia. Pozostałe właściwe przepisy materialne dotyczące tego odstępstwa zostaną opisane w sekcji III, w której wskazano okoliczności powstania sporu.

II — Właściwe przepisy

3. Wniosek Parlamentu Europejskiego dotyczy dokonania prawidłowej wykładni art. 57 AA, który stanowi:

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady 2004/85/WE z dnia 28 czerwca 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do stosowania niektórych przepisów w Estonii (Dz.U. L 236, str. 10, zwana dalej „dyrektywą 2004/85" lub „zaskarżoną dyrektywą").

3 — Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. (Dz.U. L 176, str. 37).

4 — Akt odnoszący się do warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczpospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz do dostosowań traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej z dnia 23 września 2003 r. (Dz.U. L 236, str. 33, zwany dalej: „aktem przystąpienia" lub „AA").

5 — Sprawa C-414/04 Parlament Europejski przeciwko Radzie, zawisła przed Trybunałem.

„1. W przypadku gdy akty instytucji poprzedzające przystąpienie wymagają dostosowania z uwagi na przystąpienie, a niezbędne dostosowania nie zostały przewidziane w niniejszym akcie ani w jego załącznikach, dokonuje się niezbędnych dostosowań zgodnie z procedurą przewidzianą w ustępie 2. Takie dostosowania wchodzą w życie z dniem przystąpienia.

2. Rada stanowiąc kwalifikowaną większością na wniosek Komisji, lub też Komisja, w zależności od tego, który z tych organów przyjął dany akt, sporządzi w tym celu odpowiednie teksty".

4. W celu zbadania art. 57 AA we właściwym kontekście, niezbędne jest powołanie art. 55 AA, który stanowi, co następuje:

„Na właściwie umotywowany wniosek jednego z nowych państw członkowskich, Rada, stanowiąc jednomyślnie, na wniosek Komisji może, przed dniem 1 maja 2004 roku, podjąć środki przewidujące czasowe odstępstwa od aktów instytucji przyjętych między dniem 1 listopada 2002 roku a dniem podpisania traktatu o przystąpieniu".

5. Należy również wspomnieć procedurę informowania i konsultacji ustanowioną w drodze wymiany pism miedzy Unią Europejską a nowymi państwami członkowskimi, które to pisma zostały załączone do aktu końcowego traktatu o przystąpieniu. Zgodnie z tą procedurą instytucje europejskie informują odpowiednio państwa przystępujące o jakimkolwiek projekcie, komunikacie, zaleceniu lub inicjatywie mogących doprowadzić do podjęcia decyzji przez instytucje lub organy Unii Europejskiej. Na uzasadniony wniosek państwa przystępującego zawierający przedstawienie jego interesów jako przyszłego członka Unii, mogą odbyć się konsultacje w sprawie takiej decyzji w ramach komitetu tymczasowego złożonego z przedstawicieli Unii i państw przystępujących. Jeżeli po zakończeniu konsultacji pozostaną nierozwiązane poważne trudności, na żądanie państwa przystępującego sprawa może zostać podniesiona na szczeblu ministerialnym.

III — Okoliczności powstania sporu

6. Rynek energii elektrycznej w Estonii charakteryzuje się tym, że olej łupkowy jest najważniejszym paliwem używanym do produkcji energii elektrycznej. Dziewięćdziesiąt procent energii elektrycznej wytwarzanej w Estonii pochodzi z tego paliwa stałego, które jest jedynym istotnym miejscowym źródłem energii w tym kraju. Dlatego ma ono ogromne znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa dostaw w Estonii. W celu zwiększenia wydajności i spełnienia wspólnotowych norm ochrony środowiska rynek ten jest obecnie restrukturyzowany. Istnieje

potrzeba zagwarantowania dokonanych w tym celu inwestycji na okres wykraczający poza rok 2008, co jest możliwe jedynie poprzez stopniowe wprowadzanie konkurencji [6].

7. W świetle tych szczególnych cech, podczas negocjacji w sprawie swojego przystąpienia do Unii Europejskiej, Estonia wystąpiła z wnioskiem o przyznanie jej okresu przejściowego w zakresie stosowania art. 19 ust. 2 pierwszej dyrektywy dotyczącej energii elektrycznej, to jest dyrektywy 96/92 [7], która zobowiązywała państwa członkowskie do otwarcia ich krajowych rynków energii elektrycznej na dużych odbiorców energii elektrycznej (zdefiniowanych według kryterium rocznego zużycia energii elektrycznej na poziomie 40 GWh obniżonego początkowo do poziomu 20 GWh, a następnie do poziomu 9 GWh) najpóźniej do dnia 1 lipca 2004 r. Estonii przyznano do dnia 31 grudnia 2008 r. odstępstwo dotyczące jej zobowiązań określonych w Załączniku VI do aktu przystąpienia [8].

8. Jednocześnie w świetle woli wyrażonej w konkluzjach Rady Europejskiej z Lizbony i Barcelony dotyczących przyspieszenia procesu liberalizacji wspólnotowego sektora energii elektrycznej i gazu, do traktatu o przystąpieniu załączono deklarację (nr 8) dotyczącą skutków takiego rozwoju wypadków dla Estonii [9]. W powyższej deklaracji Unia przyjmuje do wiadomości, że Estonia zachowuje swoje stanowisko odnoszące się do przyszłego rozwoju ustawodawstwa dotyczącego rynku energii elektrycznej. Unia uznaje również, że specyficzna sytuacja związana z restrukturyzacją sektora olejów łupkowych w Estonii wymagać będzie szczególnego wysiłku do końca 2012 roku, oraz że estoński rynek energii elektrycznej odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi może być tylko stopniowo otwierany do tego czasu [10].

9. Przyspieszenie otwarcia rynków energii elektrycznej państw członkowskich przewidziane w konkluzjach Rady Europejskiej zostało uzgodnione przez Parlament Europejski i Radę w czerwcu 2003 roku, to jest około dwa miesiące po podpisaniu traktatu o przystąpieniu. Powyższe porozumienie zostało przewidziane w dyrektywie 2003/54

6 — Punkty 12–15 uzasadnienia dołączonego do (przedstawionego przez Komisję) projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do stosowania niektórych przepisów w Estonii (COM(2004) 318 wersja ostateczna).

7 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. 1997 L 27, str. 20).

8 — Załącznik VI do aktu przystąpienia, część 8 pkt 2: „W Estonii, do dnia 31 grudnia 2008 r., artykułu 19 ustęp 2 dyrektywy 96/92/WE nie stosuje się".

9 — Deklaracja w sprawie oleju łupkowego, rynku wewnętrznego energii elektrycznej i dyrektywy 96/92 WE: Estonia.

10 — Drugi akapit tej deklaracji stanowi: „Unia zwraca uwagę Estonii na konkluzje Rady Europejskiej z Lizbony i Barcelony dotyczące przyspieszenia otwarcia rynków, między innymi sektora energii elektrycznej i gazu, w celu osiągnięcia całkowicie operacyjnego rynku wewnętrznego w tych sektorach, oraz przyjmuje do wiadomości oświadczenie Estonii złożone na ten temat 27 maja 2002 roku w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia. Mimo konieczności szybkiego ustanowienia operacyjnego rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Unia przyjmuje do wiadomości, że Estonia zachowuje swoje stanowisko odnoszące się do przyszłego rozwoju ustawodawstwa w tej dziedzinie. Unia uznaje w tym zakresie szczególną sytuację związaną z restrukturyzacją sektora olejów łupkowych, która wymagać będzie szczególnego wysiłku do końca 2012 roku, oraz konieczność stopniowego otwierania do tego czasu estońskiego rynku energii elektrycznej dla konsumentów innych niż gospodarstwa domowe".

przyjętej na podstawie art. 47 ust. 2 WE, art. 55 i 95 WE, która w całości zastąpiła dyrektywę 96/92. Artykuł 21 dyrektywy 2003/54 przewiduje pełne otwarcie rynków energii elektrycznej dla wszystkich kategorii odbiorców, zarówno przemysłowych jak i gospodarstw domowych od dnia 1 lipca 2007 r. W szczególności art. 21 ust. 1 dyrektywy 2003/54 przewiduje otwarcie rynku energii elektrycznej dla różnych kategorii uprawnionych odbiorców, zgodnie z następującym harmonogramem:

a) do dnia 1 lipca 2004 r. uprawnieni odbiorcy określeni w art. 19 ust. 1–3 dyrektywy 96/92/WE;

b) najpóźniej od dnia 1 lipca 2004 r. wszyscy odbiorcy niebędący gospodarstwami domowymi;

c) od dnia 1 lipca 2007 r. wszyscy odbiorcy.

10. Artykuł 29 akapit 2 dyrektywy 2003/54 stanowi, że odniesienia do uchylonej dyrektywy traktowane są tak jak odniesienia do niniejszej dyrektywy i odczytywane są zgodnie z tabelą korelacji załączoną do tej ostatniej. Według tej tabeli korelacji, przepis art. 21 dyrektywy 2003/54 odpowiada przepisowi art. 19 dyrektywy 96/92.

11. Wobec tych nowych okoliczności, w piśmie z dnia 17 września 2003 r., Estonia złożyła do Komisji wniosek o podjęcie niezbędnych kroków na podstawie art. 57 AA, tak aby z jednej strony, zostało uwzględnione odstępstwo udzielone temu państwu członkowskiemu na mocy załącznika VI do aktu przystąpienia w zakresie dotyczącym art. 19 ust. 2 dyrektywy 96/92, a z drugiej strony, został temu państwu przyznany okres przejściowy w zakresie stosowania art. 21 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/54. Na tym etapie Estonia zastrzegła swoje stanowisko odnoszące się do pełnego otwarcia swojego rynku energii elektrycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 lit. c), jednakże następnie wskazała w odpowiedzi przedłożonej na żądanie Komisji, że zamierza dostosować się do tego przepisu do dnia 31 grudnia 2015 r.

12. Na podstawie art. 47 ust. 2, 55 i 95 WE, Komisja przygotowała zatem projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, mający na celu zmianę dyrektywy 2003/54, zgodnie z którym Estonii zostało przyznane tymczasowe odstępstwo w zakresie stosowania art. 21 ust. 1 lit b) i c) do 31 grudnia 2012 r.[11]. Skutkowało to przyjęciem przez Radę dyrektywy 2004/85 na podstawie art. 57 AA, a nie na podstawie postanowień traktatu WE powołanych przez Komisję.

11 — COM(2004) 318 wersja ostateczna.

Artykuł 1 dyrektywy 2004/85 przewiduje dodanie do art. 26 dyrektywy 2003/54 ustępu o następującym brzmieniu:

„3. Estonii przyznane zostaje tymczasowe odstępstwo od stosowania art. 21 ust. 1 lit. b) i c) do dnia 31 grudnia 2012 r. Estonia podejmuje środki niezbędne do zapewnienia otwarcia jej rynku energii elektrycznej. Proces ten będzie przeprowadzany stopniowo podczas okresu referencyjnego w celu pełnego otwarcia rynku do dnia 1 stycznia 2013 r. W dniu 1 stycznia 2009 r. otwarcie rynku musi dotyczyć co najmniej 35% zużycia. Estonia co roku informuje Komisję o progach zużycia, obejmując przy tym odbiorców końcowych".

13. Pismem z dnia 9 lipca 2004 r. skierowanym do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego sekretarz generalny Rady wyjaśnił, że Rada postanowiła przyjąć art. 57 aktu przystąpienia za podstawę prawną dyrektywy, mając na względzie ścisły związek pomiędzy projektem Komisji a traktatem o przystąpieniu oraz mając na uwadze konieczność przyjęcia dyrektywy 2003/54 w odpowiednim terminie, a w każdym razie nie później niż do dnia 1 lipca 2004 r., który stanowi termin wprowadzenia w życie tej dyrektywy. Artykuł 57 aktu przystąpienia nie wymaga udziału Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym.

IV — Przebieg postępowania i żądania stron

14. W skardze złożonej w dniu 27 września 2004 r. na podstawie art. 230 WE Parlament Europejski wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności dyrektywy 2004/85/WE;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

15. Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Parlamentu Europejskiego kosztami postępowania

16. Na mocy postanowienia z dnia 21 grudnia 2004 r. Prezes Trybunału dopuścił do udziału w sprawie w charakterze interwenienta Komisję popierającą żądania Parlamentu Europejskiego.

17. Postanowieniem z dnia 9 marca 2005 r. Prezes Trybunału dopuścił do udziału w sprawie w charakterze interwenientów Republikę Estońską i Rzeczpospolitą Polską popierające żądania Rady.

18. Parlament Europejski, Rada, Komisja, rząd estoński i rząd polski przedstawiły swe stanowiska ustnie na rozprawie w dniu 15 marca 2006 r. Niniejsza sprawa była rozpatrywana łącznie ze sprawą C-414/04, przywołaną powyżej.

V — Synteza żądań stron

A — *Pierwsza podstawa stwierdzenia nieważności: niewłaściwa podstawa prawna*

1. Parlament Europejski, popierany przez Komisję

19. Parlament Europejski twierdzi, po pierwsze, że art. 57 AA nie jest właściwą podstawą prawną dla przyjęcia dyrektywy 2004/85. Jego zdaniem dyrektywę tę należało przyjąć, zgodnie z propozycją Komisji, według zwykłej procedury legislacyjnej na podstawie art. 47 ust. 2, art. 55 i 95 WE. Praktyka legislacyjna dostarcza różnych przykładów przyznania tymczasowych odstępstw nowym państwom członkowskim na podstawie tych właśnie postanowień oraz art. 15 WE, w celu uwzględnienia różnic w rozwoju miedzy gospodarkami. Wskazuje on, że art. 57 AA przewiduje procedurę w celu dostosowania regulacji wspólnotowych z uwagi na przystąpienie i stosowania do nowych państw członkowskich wspólnotowych aktów, które nie zostały dostosowane przez akt przystąpienia. Zmian wykraczających poza ten cel nie można uchwalić na podstawie art. 57 AA. Przepis ten nie może zostać użyty w celu wprowadzenia odstępstw od aktów wspólnotowych, w szczególności tych, które wykraczają poza odstępstwa wyraźnie przyznane i określone w akcie przystąpienia.

20. Odstępstwa od aktów wspólnotowych, które nie są objęte aktem przystąpienia, mogą być ustanowione tylko na podstawie art. 55 AA. Jednakże przepis ten stosuje się tylko w odniesieniu do aktów wspólnotowych, które zostały wydane między datą zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia, czyli tak zwanym „terminem zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia" (dniem 1 listopada 2002 r.), a datą podpisania traktatu o przystąpieniu (dniem 16 kwietnia 2003 r.). Restrykcyjny charakter tego przepisu znajduje swe odzwierciedlenie również w tym, że wymaga on jednomyślnego podejmowania decyzji przez Radę. Jest zatem wykluczone, aby art. 57 AA, który dotyczy tylko „dostosowań" do aktów wspólnotowych, który nie ogranicza się do aktów wydanych w określonym czasie i który przewiduje przy podejmowaniu decyzji wymóg

większości kwalifikowanej, mógł zostać użyty w celu przyznania odstępstw od aktów wspólnotowych wydanych po dacie podpisania traktatu o przystąpieniu.

21. Taką wykładnię potwierdza fakt, że odpowiadające postanowieniu art. 55 AA postanowienie w protokole dotyczącym warunków przystąpienia Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej [12] przewiduje wprost możliwość przyznania przez Radę odstępstw od aktów wspólnotowych wydanych w okresie pomiędzy terminem zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia a datą przystąpienia, a nie tylko pomiędzy terminem zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia a datą podpisania traktatu. Dowodzi to, że pierwsza możliwość nie została przewidziana w akcie przystąpienia z 2003 r., oraz że art. 57 AA nie może zostać użyty jako podstawa prawna przyznania odstępstw.

22. Skoro podstawową zasadą dotyczącą przystąpienia jest pełne przyjęcie przez nowe państwo członkowskie acquis communautaire oraz pełne stosowanie prawa wspólnotowego, przepisy dotyczące przyznawania odstępstw należy interpretować w sposób zawężający. W tym zakresie Parlament Europejski wskazuje, że w przypadku gdy „dostosowania" przewidziane w art. 57 AA mają na celu ułatwienie stosowania prawa wspólnotowego w nowych państwach członkowskich, „odstępstwa" mają odwrotny skutek czynienia pewnych przepisów prawa wspólnotowego tymczasowo niestosowalnymi. Oznacza to, że jedna z przesłanek stosowania art. 57 AA jako podstawy podejmowania decyzji nie została spełniona. Oznacza to również, że nie może on zostać użyty do rozszerzenia odstępstw, które zostały już przyznane i których granice określono w akcie przystąpienia.

23. Parlament Europejski zwraca uwagę, że okres przejściowy określony w zaskarżonej dyrektywie, który będzie trwał do końca 2012 roku, czyni odstępstwo od samego aktu przystąpienia, ponieważ ten przewiduje tylko okres przejściowy do końca 2008 roku.

24. Co się zaś dotyczy pilności, na którą powołuje się pismo Rady z dnia 9 lipca 2004 r., Parlament Europejski zwraca uwagę, że Rada nie żądała zastosowania przez niego przyspieszonej procedury po tym, jak Komisja przedstawiła swój projekt. Tak czy inaczej, odstępstwo na podstawie załącznika VI do aktu przystąpienia znajdowało zastosowanie do końca 2008 roku.

25. W swoich pismach złożonych na poparcie skargi Parlamentu Europejskiego Komisja stwierdza, że akt przystąpienia przewiduje spójny system postanowień technicznego dostosowywania aktów wspólnotowych i brania pod uwagę rozwoju acquis communautaire w okresie między terminem zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia a datą przystąpienia. Artykuł 55 AA stanowi rodzaj kontynuacji negocjacji w sprawie przystąpienia, ponieważ umożliwia

12 — Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2005 r. (Dz.U. L 157, str. 203).

nowym państwom członkowskim wystąpienie z wnioskiem o przyznanie odstępstwa w zakresie aktów wydanych między terminem zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia a datą podpisania traktatu. Po tej ostatniej dacie stosuje się procedurę informowania i konsultacji. W tym względzie nowe państwa członkowskie korzystają z pozycji obserwatora w ramach instytucji i mogą w trakcie prac legislacyjnych występować z wnioskami o przyznanie im odstępstw.

26. Artykuł 57 AA służy realizacji innego celu niż art. 55 AA. W rzeczy samej, współistnienie obu przepisów ukazuje, że jeden nie może zostać zastąpiony drugim. Artykuł 57 AA służy za podstawę prawną koniecznych dostosowań do aktów wspólnotowych, które są niezbędne do ułatwienia przystąpienia. Natomiast odstępstwa nigdy nie są niezbędne w tym znaczeniu. W przypadku gdy nie można ustalić tego, czy dostosowanie jest niezbędne czy też nie, odstępstwa wymagają dokonania wyboru o charakterze politycznym. Wyjaśnia to także powody, dla których w art. 57 AA wystarczająca jest kwalifikowana większość głosów, podczas gdy art. 55 AA wymaga jednomyślności.

27. W świetle odmiennych sformułowań tych dwóch postanowień w akcie przystąpienia, ich funkcji i miejsca w systemie aktu przystąpienia oraz różnych procedur podejmowania decyzji należy stwierdzić, że art. 57 AA nie może być stosowany jako podstawa prawna przyznania odstępstw od aktów wspólnotowych. Nawet rozważany w oderwaniu art. 57 AA nie może być w tym celu stosowany, ponieważ „odstępstw" nie można uznać za zwykłe „dostosowania". Podczas gdy te ostatnie są konieczne dla celów integracji, te pierwsze stanowią raczej element dezintegracji.

28. Komisja twierdzi, że w niniejszej sprawie nie było właściwe stosowanie ani art. 55 AA, ani art. 57 AA, lecz należało zastosować zwykłą procedurę legislacyjną na podstawie traktatu WE. Jednocześnie twierdzi ona, że w tym kontekście możliwe jest uwzględnienie wniosków nowo przystępujących państw członkowskich o przyznanie odstępstw albo w inny sposób przyjęcie ich po przystąpieniu i nadanie im mocy wstecznej.

29. Komisja również zwraca uwagę, że odstępstwo przyznane Estonii w załączniku VI do aktu przystąpienia pozostaje w mocy, ponieważ pierwotne prawo wspólnotowe nie może zostać pozbawione skutku prawnego ani zmienione przez prawodawcę wspólnotowego.

2. Rada popierana przez rządy: estoński i polski

30. Rada twierdzi, że postanowień art. 55 i 57 AA nie należy interpretować w sposób

literalny, lecz należy je interpretować w świetle ich celów i kontekstu, którym jest ułatwienie przystąpienia nowego państwa członkowskiego przy jednoczesnym zagwarantowaniu pełnego i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego od chwili przystąpienia.

31. Artykuł 55 AA umożliwia nowemu państwu członkowskiemu wystąpienie z wnioskiem o tymczasowe odstępstwo w zakresie aktów wspólnotowych przyjętych między terminem zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia a datą podpisania aktu przystąpienia. Zatem odzwierciedla on zasadę prawa międzynarodowego, zgodnie z którą traktaty podlegają negocjacji do chwili ich podpisania. Wyjaśnia to także powody, dla których art. 55 wymaga formalnego wystąpienia z wnioskiem o przyznanie odstępstwa oraz jednomyślnego podejmowania decyzji o jego przyznaniu. Po podpisaniu aktu przystąpienia bardziej stosowne jest przyjmowanie zmian do aktów wspólnotowych w ramach wspólnotowych procedur legislacyjnych na podstawie art. 57 AA.

32. Artykuł 57 AA należy uznać za lex specialis w stosunku do odpowiednich postanowień traktatu WE, które stanowią podstawę prawną wydawania aktów wspólnotowych zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną. Jego celem jest ustanowienie elastycznej procedury dostosowywania aktów, które nie zostały dostosowane w akcie przystąpienia [13]. Rada zwraca uwagę, że nic nie wskazuje na to, że „dostosowanie" w rozumieniu art. 57 AA nie może przyjąć formy odstępstwa. Przepis ten może zostać zastosowany dla dostosowania aktów wspólnotowych, jeśli zostaną spełnione przesłanki, o których mowa w tym postanowieniu. W niniejszej sprawie Rada wskazuje, że dyrektywa 2004/85 została wydana w celu dostosowania dyrektywy 2003/54 z powodów związanych z przystąpieniem Estonii do Unii Europejskiej oraz że to dostosowanie nie zostało przewidziane w akcie przystąpienia. Dlatego prawidłowo ustanowiono je na podstawie art. 57 AA. Rada dodaje, że jej wykładnię potwierdza uprzednia praktyka legislacyjną, polegająca na tym, że podobne odstępstwa zostały wydane na podstawie postanowień zawartych we wcześniejszych aktach przystąpienia analogicznych w stosunku do art. 57 AA.

33. Następnie Rada twierdzi, że nie było możliwe zastosowanie zwykłej procedury legislacyjnej w celu przyznania odstępstwa, o które wystąpiła Estonia. Postanowienia traktatu WE nie mogą być stosowane do regulowania sytuacji w odniesieniu do przystępujących państw przed ratyfikacją traktatu o przystąpieniu. Procedura informowania i konsultacji, która obowiązywała po dacie podpisania traktatu o przystąpieniu, przewidywała ramy odmienne od instytucjonalnych ram wspólnotowych. Dlatego Rada jest zdania, że nie było możliwe włączenie do dyrektywy 2003/ 54 odstępstwa, o które wnosiła Estonia. Mogło ono zostać przyznane wyłącznie oddzielnie na podstawie właściwych postanowień aktu przystąpienia.

13 — Wyrok Trybunału z dnia 2 października 1997 r. w sprawie C-259/95 Parlament Europejski przeciwko Radzie, (Rec. str. I-5303, pkt 27 dotyczący europejskiego systemu kontroli wypadków w domu i w w czasie wolnym, zwany dalej „wyrokiem w sprawie EHLASS").

34. Po przystąpieniu odstępstwo może zostać przyznane na podstawie traktatu WE i w niniejszej sprawie było to nawet możliwe, ponieważ dyrektywa 2004/85 została wydana dwa miesiące po dacie przystąpienia. Mimo tego Rada twierdzi, że i tak lepsze było skorzystanie z art. 57 AA ze względu na cechujący go charakter lex specialis. Powołuje się ona na uwagi Trybunału w wyroku w sprawie EHLASS, zgodnie z którym „zamierzony cel ujednolicenia stosowania w Unii acquis communautaire wymagał wprowadzenia w życie środków dostosowania poczynając od daty przystąpienia, mimo iż zostały one wydane później" [14]. Co więcej, stosowanie procedury legislacyjnej współdecydowania oznaczałoby, że zaskarżona dyrektywa mogłaby zostać wydana ze znacznym opóźnieniem wynoszącym około dwóch lat, co stworzyłoby sytuację niepewności prawnej i wpłynęłoby niekorzystnie na uzasadnione interesy rynku energii elektrycznej w Estonii.

35. Rada twierdzi, że dyrektywę 2004/85 należy uznać za dostosowanie oraz że mieści się ona w granicach określonych w art. 57 AA. Dyrektywa przewiduje odstępstwo analogiczne do odstępstwa przewidzianego w załączniku VI do aktu przystąpienia. Nie rozszerza ona tego odstępstwa. Z jednej strony, odstępstwo zawarte w załączniku VI stało się bezskuteczne wobec uchylenia art. 19 dyrektywy 96/92. Z drugiej strony, zakres przedmiotowy przepisów, do których stosuje się nowe odstępstwo, a mianowicie art. 21 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2003/54, jest odmienny od zakresu przedmiotowego art. 19 ust. 2 dyrektywy 96/92. Zaskarżona dyrektywa przewiduje nowe odstępstwo uwzględniające nowe stan prawny i cel, jakim jest osiągnięcie większego stopnia liberalizacji krajowych rynków energii elektrycznej.

36. Co do okoliczności, że akt przystąpienia z 2005 roku dotyczący warunków przystąpienia Bułgarii i Rumunii obecnie zawiera wyraźne postanowienie umożliwiające przyznawanie odstępstw między terminem zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia a datą przystąpienia, Rada zaznacza, że postanowienie to należy uważać za wyjaśnienie istniejącej sytuacji i że zostało ono wprowadzone jako gwarancja na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił lansowanej przez nią wykładni art. 57 AA.

37. Rząd estoński popiera wniosek Rady, z wyjątkiem jej twierdzenia, że odstępstwo, o którym mowa w załączniku VI od stosowania art. 19 ust. 2 dyrektywy 96/920 stało się bezskuteczne wobec uchylenia tej dyrektywy. Dlatego twierdzi on, że odstępstwo to pozostaje w mocy w kontekście dyrektywy 2003/54. W przeciwnym razie powstałaby niemożliwa do pogodzenia sprzeczność między odstępstwem przyznanym w załączniku VI, który przewiduje otwarcie 35% estońskiego rynku energii elektrycznej poczynając od 2009 r. a dyrektywą 2003/54, która zobowiązuje do otwarcia rynku energii elektrycznej, poczynając od dnia 1 lipca 2004 r., we wszystkich państwach członkowskich dla wszystkich odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi, którzy stanowią w Estonii znacznie więcej niż 35% krajowego rynku energii elektrycznej i rozszerzenie otwarcia tego rynku na odbiorców będących gospodarstwami domowymi poczynając od

14 — Przywołany w poprzednim przypisie wyrok, pkt 22.

dnia 1 lipca 2007 r. W tej sytuacji niezbędnym było wydanie dyrektywy 2004/85 przyznającej odstępstwo od nowych zobowiązań, o których mowa w dyrektywie 2003/54. Bez niej rynek energii elektrycznej w Estonii musiałby zmagać się z sytuacją niepewności prawnej, podczas gdy istnieje potrzeba długofalowego planowania realizacji wielkich inwestycji koniecznych dla modernizacji tego rynku oraz uniknięcia poważnych społecznych i gospodarczych problemów. Rząd estoński podkreśla znaczenie deklaracji nr 8, w której wszystkie państwa członkowskie uznają konieczność stopniowego otwierania estońskiego rynku energii elektrycznej ostatecznie poczynając od 2013 roku. Deklarację tę należy uznać za instrument wykładni postanowień aktu przystąpienia.

równości między państwami obowiązującą w prawie międzynarodowym. Rząd polski wątpi, czy niezbędne odstępstwa mogły zostać przyznane na podstawie art. 95 WE mającego na celu przede wszystkim wyeliminowanie ograniczeń swobody przepływu i zakłóceń konkurencji [15].

B — *Druga podstawa stwierdzenia nieważności: niewystarczające uzasadnienie*

38. Rząd polski twierdzi, że art. 57 AA należy interpretować w świetle celu wyznaczonego aktem przystąpienia, aby ułatwić przystąpienie nowych państw członkowskich oraz w świetle zasad solidarności i lojalności między państwami członkowskimi. Oznacza to, że powinna istnieć możliwość przyznania tymczasowych odstępstw w zakresie aktów wspólnotowych wydanych po dacie podpisania aktu przystąpienia, jeżeli natychmiastowe wejście w życie takiego aktu w dniu przystąpienia byłoby niemożliwe albo wywołałoby poważne społeczne i gospodarcze konsekwencje dla nowego państwa członkowskiego. Wykładnia lansowana przez Parlament Europejski czyniłaby niemożliwym wprowadzenie okresów przejściowych w odniesieniu do aktów wspólnotowych wydanych po dacie podpisania. Podważyłoby to autonomię przystępujących państw członkowskich w sposób sprzeczny z zasadą

39. Co do drugiej podstawy stwierdzenia nieważności dyrektywy 2004/85 Parlament Europejski podnosi, że nie przedstawiono wystarczającego uzasadnienia dyrektywy, ponieważ zastosowanie art. 57 AA jako podstawy prawnej, a nie postanowień powołanych przez Komisję w jej projekcie, nie wynika w żaden sposób z motywów preambuły zaskarżonej dyrektywy. Powody przyjęcia takiego trybu postępowania, przedstawione w piśmie wysłanym przez sekretarza generalnego Rady do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, nie mogą zostać uznane za uzasadnienie w rozumieniu art. 253 WE. Jakkolwiek by nie było, Rada nie wnioskowała stosowania przez Parlament Europejski trybu procedury przyspieszonej do wydania zaskarżonej dyrektywy.

15 — Wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco, Rec. str. I-11453, pkt 60 i 61.

40. Rada popierana przez rząd estoński ripostuje, że wystarczy, iż podstawa prawna aktu wynika wyraźnie z treści tego aktu, a szczegółowe powody takiej decyzji nie muszą być przedstawiane. Fakt, że Rada stosuje odmienną podstawę prawną niż ta zaproponowana przez Komisję, nie musi być wyjaśniany w konkretny sposób. W każdym razie, preambuła zaskarżonej dyrektywy wyraźnie przedstawia powody leżące u podstaw przyznania Estonii odstępstwa w zakresie stosowania art. 21 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2003/54.

Zagroziłoby to pozycji finansowej estońskich producentów i ich zdolności finansowania wielkich inwestycji wymaganych do modernizacji infrastruktury elektrycznej w Estonii.

42. Komisja również zgadza się z wnioskiem Rady, wskazując, że samo stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy postawiłoby Estonię w sytuacji naruszenia prawa wspólnotowego bez jej odpowiedzialności za to.

C — *W przedmiocie ograniczenia w czasie skutków wyroku w przypadku stwierdzenia nieważności dyrektywy*

43. Parlament Europejski zwraca uwagę, że jego skarga nie dotyczy kwestii, czy przyznane Estonii odstępstwo jest czy nie jest uzasadnione, lecz że ogranicza się ona do kwestionowania podstawy prawnej zaskarżonej dyrektywy. Dlatego nie uważa on za niezbędne zajmowanie stanowiska w przedmiocie wniosku Rady.

41. Ze względu na potrzebę uniknięcia sytuacji niepewności dla uczestników, inwestorów i pracowników rynku energii elektrycznej w Estonii, Rada wnosi do Trybunału, zgodnie z art. 231 ust. 2 WE, o utrzymanie w mocy skutków dyrektywy 2004/85 do czasu wydania zastępującej ją nowej dyrektywy w przypadku uwzględnienia skargi Parlamentu. Wniosek ten został poparty przez rząd estoński, który wskazuje, że konsekwencją samego stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji byłoby natychmiastowe otwarcie estońskiego rynku energii elektrycznej na przywóz energii elektrycznej z sąsiadujących państw członkowskich.

VI — Ocena

A — *Pierwszy zarzut niezgodności z prawem: artykuł 57 AA jako podstawa prawna dyrektywy 2004/85*

44. Jak zostało wskazane zarówno przez Parlament Europejski, jak i przez Radę,

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej obejmującej w szczególności cel i zakres tego aktu [16].

45. W niniejszej sprawie zasadniczą kwestią jest ustalenie, czy art. 57 AA może zostać zastosowany w celu przyznania odstępstwa takiego jak to zawarte w dyrektywie 2004/85. Wymaga to zbadania, z jednej strony przedmiotowego i czasowego zakresu art. 57 AA a z drugiej strony określenia charakteru zmian wprowadzonych do dyrektywy 2003/54 na mocy dyrektywy 2004/85. Czy należy uznać je za dostosowanie odstępstwa z art. 19 ust. 2 dyrektywy 96/92, o którym mowa w załączniku VI aktu przystąpienia, czy jest ono całkowicie nowym, samodzielnym odstępstwem od odpowiadającego mu przepisu dyrektywy 2003/54, która zastąpiła i uchyliła dyrektywę 96/92? Jest to istotne w świetle brzmienia art. 57 AA stanowiącego podstawę dla dostosowywania aktów wspólnotowych z uwagi na przystąpienie.

46. Rada twierdzi, że w następstwie zastąpienia dyrektywy 96/92 dyrektywą 2003/54, odstępstwo przyznane w załączniku VI aktu przystąpienia stało się bezskuteczne. Twierdzi również, że nie należy przypisywać żadnych skutków prawnych okoliczności, że tabela korelacji załączona do tej ostatniej dyrektywy wskazuje, że art. 21 dyrektywy 2003/54 stanowi przepis analogiczny do art. 19 dyrektywy 96/92. Estonia jest zdania przeciwnego twierdząc, że pierwsze odstępstwo zostało wprowadzone na podstawie postanowienia traktatowego i nie może być zmienione przez dyrektywę. Wyjaśnia ona także, jakie konsekwencje wywołałaby interpretacja Rady dla jej rynku energii elektrycznej (zob. pkt 37 powyżej). Parlament Europejski jest zdania, że dyrektywa 2004/85 rozszerzyła odstępstwo przyznane w załączniku VI do końca 2013 roku.

47. Określając skutki odstępstwa przyznanego w dyrektywie 2004/85 należy przede wszystkim zauważyć, że podczas gdy art. 19 dyrektywy 96/92 zobowiązywał tylko do liberalizacji krajowych rynków energii elektrycznej dla największych odbiorców energii elektrycznej, art. 21 ust. 1 dyrektywy 2003/54 stanowi o pełnym otwarciu rynku w trzech etapach dla trzech odrębnych kategorii odbiorców. Wśród tych trzech kategorii istnieje przedmiotowy związek między odbiorcami powołanymi w art. 19 ust. 2 dyrektywy 96/92 a art. 21 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2003/54. Zobowiązania nałożone na państwa członkowskie w art. 21 ust. 1 lit. b) i c) w stosunku do pozostałych odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi i odbiorców będących gospodarstwami domowymi są nowe. To do tych dwóch kategorii stosuje się zaskarżoną dyrektywę. Zaskarżona dyrektywa nie wywiera wpływu na kategorię powołaną w art. 21 ust.1 lit. a) dyrektywy 2003/54.

16 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2867, pkt 10; z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-281/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-12049, pkt 33; oraz z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Zb.Orz. str. I-107, pkt 41.

48. Zgadzam się z Estonią, że odstępstwo zawarte w załączniku VI do aktu przystąpienia nie stało się bezskuteczne z formalnej przyczyny, że przepis, do którego się ono odnosi został uchylony. Istotne jest, że obowiązek, w stosunku do którego przyznano odstępstwo, pozostaje w mocy, aczkolwiek w kontekście nowej dyrektywy. Ponadto, poza przedmiotową analogią rzeczonego obowiązku należy również wskazać, że postanowienie ustanowione w traktacie nie może zostać zmienione przez akt wspólnotowy, chyba że traktat stanowi inaczej, co potwierdza art. 7 aktu przystąpienia [17]. Na podstawie obowiązujących porozumień Estonia jest zobowiązana otworzyć swój rynek energii elektrycznej dla kategorii odbiorców powołanych w art. 21 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2003/54 poczynając od 2009 roku, a dla pozostałych kategorii odbiorców poczynając od 2013 roku. Taki wniosek pozostaje w zgodzie z intencjami przedstawionymi w deklaracji nr 8 załączonej do traktatu o przystąpieniu [18].

49. Z powyższego jasno wynika, że dyrektywa 2004/85 nie zastąpiła ani nie dostosowała odstępstwa ustanowionego w załączniku VI, ani też nie przedłużyła obowiązywania tego odstępstwa w czasie. Należy je traktować jako nowe odstępstwo w związku z nowymi zobowiązaniami nałożonymi na państwa członkowskie w art. 21 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 2003/54.

50. Należy zatem zbadać, czy dyrektywa 2004/85 została prawidłowo przyjęta na podstawie art. 57 AA.

51. Artykuł 57 AA stanowi jeden z elementów systemu, o którym mowa w części piątej, tytule II, aktu przystąpienia, określającej przesłanki decydujące o stosowalności aktów wspólnotowych w nowych państwach członkowskich. Podstawową regułą jest to, że dyrektywy i decyzje w rozumieniu art. 249 WE stosują się do nowych państw członkowskich od chwili przystąpienia oraz że do tego czasu należy przyjąć niezbędne przepisy wykonawcze, o ile nie przewidziano innych terminów w akcie przystąpienia lub jego załącznikach (art. 53 i 54 AA).

52. Ponieważ po zamknięciu negocjacji w sprawie przystąpienia i ustaleniu ostatecznego brzmienia aktu przystąpienia acquis communautaire nadal się rozwija, istnieje oczywista potrzeba stworzenia możliwości przyznawania tymczasowych odstępstw w odniesieniu do takich aktów. Artykuł 55 AA daje taką możliwość. Jest on jednakże w sposób wyraźny ograniczony do aktów wspólnotowych, które wydano przed datą podpisania traktatu o przystąpieniu. Przyznane na podstawie tego przepisu odstępstwa powinny być przedmiotem formalnego

17 — O ile nie postanowiono inaczej, postanowienia tego aktu mogą zostać zawieszone, zmienione ani uchylone w inny sposób niż w trybie procedury, o której mowa w traktatach założycielskich, umożliwiającej zmianę tych traktatów.

18 — Przywołany w przypisie 10.

wniosku nowego państwa członkowskiego i są przyznawane w trybie jednomyślnej decyzji Rady na wniosek Komisji.

53. Artykuł 57 AA stanowi podstawę dla dostosowywania aktów wspólnotowych z uwagi na przystąpienie, w przypadku gdy niezbędne dostosowania nie zostały przewidziane w akcie przystąpienia ani w jego załącznikach. Postanowienie to nie zawiera podobnych czasowych ograniczeń w stosunku do aktów, o których mowa w art. 55 AA: wszystkie akty wydane przed przystąpieniem mogą zostać dostosowane na podstawie tego przepisu. Dostosowania są ustanawiane przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji, lub przez Komisję, w zależności od tego, czyjego autorstwa jest akt wymagający dostosowania. W tym celu „odpowiednie teksty" są sporządzane przez te instytucje (art. 57 ust. 2 AA).

54. Czytając art. 57 AA w związku z art. 55 AA oczywiste jest, że oba te postanowienia służą odmiennym celom w okresie poprzedzającym formalne przystąpienie nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej. Wynika to zarówno z różnic w terminologii, jak i w wymogach proceduralnych wydawania aktów na podstawie każdego z tych postanowień.

55. Różnice terminologiczne skupiają się na pojęciach „tymczasowych odstępstw" w art. 55 AA i „dostosowań" (niezbędnych z uwagi na przystąpienie) w art. 57 AA. Jak już zauważył Parlament Europejski i Komisja, istotna różnica między tymi dwoma pojęciami dotyczy tego, że podczas gdy „odstępstwa" mają na celu umożliwienie tymczasowego niestosowania części acquis communautaire w państwie członkowskim w celu przyznania mu wystarczającego okresu do podjęcia niezbędnych kroków umożliwiających mu pełne zastosowanie się do obowiązków wspólnotowych, to „dostosowania" mają na celu wywołanie przeciwnego skutku polegającego na stworzeniu możliwości stosowania acquis communautaire w chwili przystąpienia. Innymi słowy, podczas gdy te pierwsze opóźniają stosowanie danego aktu wspólnotowego w nowym państwie członkowskim, te drugie są niezbędne do umożliwienia natychmiastowego stosowania aktu wspólnotowego w chwili przystąpienia.

56. W wyroku w sprawie EHLASS [19] Trybunał miał okazję wypowiedzieć się co do zakresu przedmiotowego analogicznego do art. 57 AA postanowienia zawartego w akcie przystąpienia z 1994 r. [20] Co do art. 169 tego aktu przystąpienia, który jest tożsamy z art. 57 AA, Trybunał orzekł, że „wyłącznym celem dostosowań dokonanych na podstawie art. 169 jest rozszerzenie na nowe państwa członkowskie stosowania aktów wspólnotowych, które nie zostały dostosowane przez

19 — Przywołany w przypisie 13.

20 — Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 1994 C 241, str. 8 oraz Dz.U. 1995 L 1, str. 1).

akt przystąpienia. Żadne inne zmiany nie mogą zatem zostać wprowadzone na podstawie art. 169 tego aktu" [21]. W tym samym wyroku Trybunał stwierdził ponownie, że „art. 169 może zostać użyty wyłącznie w celu wydania dostosowań mających na celu umożliwienie stosowania aktów wspólnotowych w nowych państwach członkowskich, wykluczając przy tym wszelkie inne zmiany." [22].

57. Na podstawie tych uwag można wysnuć oczywisty wniosek, że pojęcie „dostosowań", które na pierwszy rzut oka wydaje się mieć zasięg bardziej ogólny, nie może w kontekście art. 57 AA być interpretowane jako obejmujące istotne zmiany aktów wspólnotowych lub środki zezwalające na odstępstwa od tych aktów. Dlatego obejmuje ono jedynie nieuniknione dostosowania aktów wspólnotowych, które są związane bardziej z techniczną koniecznością niż ze względami politycznymi. Fakt, że pojęcie „dostosowania" nie zostało zdefiniowane w akcie przystąpienia oraz że nie jest wykluczone, iż obejmuje ono również odstępstwa, jak uważają Rada i polski rząd, jest bez znaczenia albowiem różnica w rozumieniu tych dwóch pojęć może zostać jasno wywiedziona z funkcji art. 55 AA i art. 57 AA.

58. Różnica ta znajduje odzwierciedlenie w procedurach przewidzianych dla wydawania aktów na podstawie każdego z wymienionych postanowień. Ponieważ przyznanie tymczasowego odstępstwa stanowi zezwolenie na nieprzestrzeganie pewnych zobowiązań prawa wspólnotowego w danym okresie, co jest przede wszystkim w interesie konkretnego przystępującego państwa członkowskiego, decyzja leżąca u jego podstaw ma charakter polityczny. Wyjaśnia to powody, dla których art. 55 AA wymaga jednomyślności w podejmowaniu decyzji oraz to, że decyzja jest podejmowana na wniosek zainteresowanego nowego państwa członkowskiego. Tymczasem dostosowanie aktów wspólnotowych w taki sposób, aby mogły być w pełni stosowane w nowych państwach członkowskich w dacie przystąpienia wynika bezpośrednio z zasady, zgodnie z którą nowe państwa członkowskie są zobowiązane w pełni przyjąć i stosować acquis communautaire od chwili przystąpienia. Takie dostosowania, które z definicji nie mają charakteru politycznego, mogą zostać podjęte niezależnie od wniosku nowego państwa członkowskiego, przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością na wniosek Komisji lub też przez Komisję w stosunku do aktów przez nią wydanych.

59. Zwracam uwagę, że gdyby możliwe było ustanowienie tymczasowych odstępstw na podstawie art. 57 AA, to art. 55 AA nie miałby żadnego samodzielnego celu w świetle faktu, że pierwsze postanowienie stosuje się także do aktów wydanych w okresie bezpośrednio po terminie zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia. Oznaczałoby to wręcz, że gdyby nie można było przyznać odstępstwa na podstawie art. 55 AA z uwagi na brak jednomyślności w Radzie, mimo to możliwe byłoby przyznanie go jedynie dzięki samemu upływowi czasu, po dacie podpisania traktatu o przystąpieniu, kwalifikowaną większością

21 — Przywołany w przypisie 13 wyrok, pkt. 14.
22 — Ibidem, pkt. 19.

głosów w Radzie. Ponieważ stanowiłoby to obchodzenie gwarancji proceduralnych ustanowionych w akcie przystąpienia w zakresie ustanawiania odstępstw, nie mogło być to wolą twórców aktów związanych z przystąpieniem.

60. Ponieważ zaskarżona dyrektywa została wydana po dacie przystąpienia (dzień 1 maja 2004 r.), a zatem powstaje również kwestia dotycząca czasowego zakresu stosowania art. 57 AA. Innymi słowy powstaje pytanie, czy postanowienie to można użyć po dacie przystąpienia do Wspólnoty jako podstawy prawnej do przyjęcia dostosowań do aktów wydanych przed przystąpieniem?

61. Kwestia ta była również przedmiotem rozważań Trybunału w wyroku w sprawie EHLASS. Raz jeszcze w odniesieniu do art. 169 aktu przystąpienia z 1994 roku, który — jak już stwierdzono — jest tożsamy z art. 57 AA, Trybunał zwrócił uwagę, że „na podstawie art. 2 ust. 3 traktatu o przystąpieniu, instytucje wspólnotowe »mogą« wydać przed przystąpieniem pewne akty powołane, w szczególności, w art. 169 aktu przystąpienia. Wobec powyższego, art. 2 ust. 3 nie wprowadza żadnych ograniczeń stosowania art. 169 po wejściu w życie traktatu o przystąpieniu, lecz jedynie zezwala na jego stosowanie przed tą datą" [23].

23 — Przywołany w przypisie 13 wyrok, pkt. 18.

62. Przeciwne twierdzenia Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którymi taka wykładnia oznaczałaby nieograniczone stosowanie art. 169 oraz że postanowienie to przewiduje wprowadzanie w życie dostosowań począwszy od daty przystąpienia, co oznacza, że akty wydane po tej dacie miałyby moc wsteczną, zostały oddalone przez Trybunał. Co się tyczy pierwszego twierdzenia, orzekł on, że zaskarżony akt został wydany w „rozsądnym terminie po wejściu w życie traktatu o przystąpieniu". Co do drugiego twierdzenia, uwzględnił on konieczność wejścia w życie zaskarżonego aktu od daty przystąpienia, wskazując, że nie podniesiono zarzutu, jakoby fakt ten naruszał zasady pewności prawa lub ochrony uzasadnionych oczekiwań.

63. Jakkolwiek nie jestem do końca przekonany co do słuszności odrzucenia przez Trybunał argumentów Parlamentu w tym względzie, uważam jednak, że sam fakt uwzględnienia możliwości wydania na podstawie art. 57 AA dostosowania z mocą wsteczną potwierdza tezę, że takie dostosowanie musi koniecznie zostać ograniczone co do zasięgu i z pewnością nie może stanowić istotnej zmiany ani czasowego zawieszenia zobowiązań wynikających z aktu wspólnotowego.

64. Wobec faktu, że przyznane Estonii odstępstwo nie powinno było zostać wprowadzone ani na postawie art. 55 AA, ponieważ wykraczało to poza jego zakres stosowania ratione temporis, ani na podstawie art. 57 AA, ponieważ wykraczało to poza jego zakres stosowania ratione materiae,

oczywistym skutkiem jest to, że w przypadku braku jakiegokolwiek innego wyraźnego postanowienia, dotyczącego tej konkretnej sytuacji, zaskarżoną dyrektywę należało wydać na podstawie postanowień, które stanowiły podstawę prawną dyrektywy 2003/54, to jest na podstawie art. 47 ust. 2 WE, art. 55 i 95 WE. W tym względzie, jak wskazała Komisja, po podpisaniu traktatu o przystąpieniu to procedura informowania i konsultacji, o której mowa w pkt 5 powyżej, stanowiła niezbędne ramy dla uwzględniania wniosków przystępujących państw o wzięcie pod uwagę ich interesów przy okazji przygotowywania nowych wspólnotowych aktów prawnych. W tym kontekście można dodać, że ze względu na szczególny interes Estonii, leżący u podstaw jej wystąpienia z wnioskiem o odstępstwo, można było również powołać jako dodatkową postawę prawną art. 15 WE. Artykuł ten umożliwia przyznanie tymczasowych odstępstw od aktów wspólnotowych mających na celu uwzględnienie różnić w rozwoju miedzy gospodarkami państw członkowskich.

65. Prawdą może być — jak stwierdziła Rada — że wydanie zaskarżonej dyrektywy według procedury legislacyjnej współdecydowania, przewidzianej w odpowiednich postanowieniach traktatu WE, byłoby w pewnym sensie uciążliwe. Przy zastosowaniu tej procedury niezbędna zmiana dyrektywy 2003/54 zostałaby wydana dopiero w dużo późniejszym terminie, powodując przedłużenie okresu niepewności prawnej na rynku energii elektrycznej w Estonii oraz powodując stan, w którym Estonia przejściowo naruszałaby zobowiązania prawa wspólnotowego. Jednakże fakt istnienia niekorzystnych aspektów stosowania zwykłej procedury legislacyjnej nie może uzasadniać tworzenia niezbędnej podstawy prawnej poprzez rozszerzającą wykładnię art. 57 AA.

66. Tam gdzie istniała oczywista potrzeba wyraźnej możliwości przyznawania przejściowych odstępstw od aktów wspólnotowych wydanych przed datą przystąpienia nowych państw członkowskich, brak takiego postanowienia stworzył lukę prawną w ramach postanowień przejściowych w akcie przystąpienia, która to luka mogła zostać wypełniona jedynie poprzez skorzystanie z istniejących uprawnień legislacyjnych instytucji wspólnotowych. Istnienie tej luki prawnej znalazło swój wyraz w akcie przystąpienia z dnia 25 kwietnia 2005 r. dotyczącym rychłego przystąpienia Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej [24]. W przeciwieństwie do sytuacji zaistniałej pod rządami aktu przystąpienia z 2003 roku, obecny akt przystąpienia z 2005 roku zawiera wyraźne postanowienie umożliwiające przyznanie tymczasowego odstępstwa od aktów wspólnotowych wydanych w okresie pomiędzy terminem zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia a datą przystąpienia [25]. Moim zdaniem to dostosowanie w ostatnim akcie przystąpienia tylko pod-

24 — Przywołany w przypisie 12.

25 — Artykuł 55 aktu przystąpienia (z 2005 r.), który stanowi co następuje: „Na właściwie umotywowany wniosek Bułgarii lub Rumunii złożony Komisji nie później niż w dacie przystąpienia, Rada, stanowiąc na wniosek Komisji albo Komisja, jeśli akt został wydany przez Komisję może podjąć środki przewidujące czasowe odstępstwa od aktów instytucji *przyjętych między 1 listopada 2004 roku a dniem przystąpienia.* Środki te zostaną podjęte zgodnie z regułami głosownia rządzącymi wydaniem aktu, w stosunku do którego wnosi się o tymczasowe odstępstwo. W przypadku, podjęcia tych odstępstw po przystąpieniu mogą one być stosowane poczynając od daty przystąpienia". (podkreślenie własne).

kreśla fakt, że art. 57 AA nie mógł być użyty jako podstawa prawna przyznania tymczasowych odstępstw. W tym względzie równie istotnym jest to, że to nie przedmiotowy zakres stosowania postanowienia analogicznego do art. 57 AA został dostosowany w taki sposób, aby umożliwić przyznawanie odstępstw, lecz zakres czasowy stosowania postanowienia analogicznego do art. 55 AA został rozszerzony. W tym świetle wyjaśnienie Rady dotyczące tego dostosowania w akcie przystąpienia z 2005 r. w stosunku do aktu przystąpienia z 2003 r., zgodnie z którym wyraźna podstawa prawna została stworzona w tym pierwszym akcie ponieważ brak było gwarancji, że Trybunał będzie interpretował art. 57 AA zgodnie z linią sugerowaną przez Radę, wydaje się mało wiarygodne.

67. Argument Rady, że prawodawstwo wspólnotowe nie może znajdować zastosowania w stosunku do przystępujących państw, które nie są jeszcze pełnoprawnymi członkami Unii, należy także odrzucić. Rzeczywiście, art. 2 ust. 3 traktatu o przystąpieniu ustanawia tę właśnie zasadę w odniesieniu do postanowień aktu przystąpienia przyznających uprawnienia legislacyjne [26]. W braku przyznania wyraźnych kompetencji w akcie przystąpienia, nic nie stoi na przeszkodzie, aby prawodawca wspólnotowy przewidział fakt przystąpienia nowych państw członkowskich w prawodawstwie wydanym na podstawie traktatu WE przed przystąpieniem. Okoliczność, że przystępujące państwa nie biorą w tym czasie udziału w pracach legislacyjnych nie ogranicza kompetencji prawodawcy wspólnotowego w zakresie wydawania takich aktów wspólnotowych. Jednocześnie należy przypuszczać, że w przypadku gdy prawodawca wspólnotowy uwzględnia sytuację istniejącą w przystępującym państwie w ramach aktów prawnych wydanych przed przystąpieniem, czyni to na podstawie informacji otrzymanych od tych państw w kontekście procedury informowania i konsultacji. Każdy tego typu przepis będzie miał na celu ułatwienie przystąpienia zainteresowanego państwa członkowskiego i może być uznany za wyraz lojalnej współpracy między instytucjami wspólnotowymi a przystępującymi państwami w okresie poprzedzającym przystąpienie. Jedynym wymogiem prawnym w odniesieniu do takich przepisów jest to, aby ich wejście w życie było uwarunkowane rzeczywistym przystąpieniem zainteresowanego państwa.

68. Ponieważ art. 57 AA nie może stanowić podstawy prawnej zaskarżonej dyrektywy, albowiem zasięg jego jest ograniczony ratione materiae do dostosowywania aktów wspólnotowych, to twierdzenie Rady, że art. 57 AA należy uznać za lex specialis w stosunku do postanowień zawartych w traktacie WE staje się bezprzedmiotowy i nie wymaga dalszego badania.

69. Wreszcie Rada i polski rząd zwracają uwagę, że stosowana już wcześniej praktyka

26 — Artykuł ten stanowi: „ Niezależnie od postanowień ustępu 2, instytucje Unii mogą przed przystąpieniem przyjąć środki przewidziane w artykułach [...] 55–57 aktu przystąpienia [...]. Środki te wchodzą w życie z dniem wejścia w życie niniejszego traktatu".

legislacyjna dostarcza różnych przykładów tymczasowych odstępstw przyznanych na podstawie postanowień analogicznych do art. 57 AA zawartych we wcześniejszych aktach przystąpienia [27]. Ewidentnie jednak fakt, że postanowienie takie zostało użyte w tym celu w przeszłości sam w sobie nie oznacza jeszcze, że ta praktyka była zgodna z prawem. Ponieważ ważność rzeczonych aktów wspólnotowych nie była kwestionowana przed Trybunałem, praktyka ta nie była przedmiotem kontroli sądowej, wobec czego brak jest sankcjonującego ją orzecznictwa. W każdym razie od dnia 2 października 1997 r., w następstwie jednoznacznego orzeczenia Trybunału w sprawie EHLASS, jasnym jest, że postanowienia takie jak art. 57 AA nie mogą być użyte w celu wprowadzania zmian do aktów wspólnotowych [28] i że praktyka przyznawania odstępstw na podstawie tego postanowienia była prawnie ryzykowna.

70. Dlatego uważam, że skoro art. 57 AA nie stanowi właściwej podstawy prawnej dla dyrektywy 2004/85, to dyrektywa ta została wydana z naruszeniem istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 230 WE, wobec czego należy stwierdzić jej nieważność.

27 — Zobacz na przykład dyrektywę Rady 94/72/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. zmieniającą dyrektywę 91/439/EWG w sprawie praw jazdy (Dz.U. L 337, str. 86).

28 — Przywołany w przypisie 13 wyrok, pkt 14.

B — *Drugi zarzut niezgodności z prawem: niewystarczające uzasadnienie*

71. Ponieważ uważam pierwszy zarzut niezgodności z prawem za zasadny, zatem nie ma potrzeby badania drugiej podstawy nieważności podniesionej przez Parlament Europejski.

C — *Utrzymanie w mocy skutków dyrektywy 2004/85*

72. Rada wnosiła do Trybunału, aby w przypadku stwierdzenia nieważności zaskarżonej dyrektywy, jej skutki zostały utrzymane w mocy zgodnie z art. 231 akapit drugi WE. Parlament Europejski stwierdza, że jego skarga dotyczy tylko podstawy prawnej zaskarżonej dyrektywy, a nie jej treści.

73. Ponieważ istota dyrektywy 2004/85 nie została zakwestionowana przez skarżącą, a samo stwierdzenie nieważności dyrektywy prowadziłoby — jak podnieśli Rada, rządy estoński i polski oraz Komisja — do stanu wielkiej niepewności na rynku energii elektrycznej w Estonii, istnieje wystarczający powód, aby przychylić się do żądania Rady w zakresie utrzymania w mocy skutków dyrektywy 2004/85.

VII — Wnioski

74. Z uwagi na powyższe rozważania proponuję, aby Trybunał:

— stwierdził nieważność dyrektywy 2004/85/WE z dnia 28 czerwca 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do stosowania niektórych przepisów w Estonii;

— utrzymał w mocy skutki dyrektywy, której nieważność stwierdzono;

— obciążył Radę Unii Europejskiej kosztami postępowania;

— zobowiązał Estonię, Polskę i Komisję do pokrycia ich własnych kosztów.