NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOED

prednesené 1. júna 2006 [1]

I — Úvod

1. Touto žalobou, podanou na základe článku 230 ES sa Európsky parlament domáha zrušenia smernice Rady 2004/85/ES [2] poskytujúcej Estónsku dočasnú výnimku týkajúcu sa uplatnenia určitých ustanovení smernice 2003/54 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrickou energiou. [3] Žaloba je založená na tom základe, že smernica 2004/85 bola nesprávne založená na článku 57 aktu o pristúpení zo 16. apríla [4]. Súčasne s touto žalobou podal Európsky parlament podobnú žalobu proti Rade, pokiaľ ide o dočasnú výnimku poskytnutú Slovinsku na základe toho istého ustanovenia. [5] Moje návrhy v uvedenej veci budú prednesené spolu s mojimi návrhmi v prejednávanom prípade.

2. V nasledujúcej časti budem citovať len príslušné procesné ustanovenia aktu o pristúpení. Ostatné hmotnoprávne ustanovenia týkajúce sa výnimky ako takej budú opísané v časti III, v ktorej bude opísaná skutková podstata sporu.

II — Právny rámec

3. Žaloba Európskeho parlamentu sa týka správneho výkladu článku 57 AP, ktorý stanovuje:

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Rady 2004/85/ES z 28. júna 2004, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES, pokiaľ ide o uplatňovanie určitých ustanovení v Estónsku (Ú. v. EÚ L 236, 2004, s. 10, ďalej len „smernica 2004/85“).

3 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES z 26. júna 2003 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrickou energiou a o zrušení smernice 96/92/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2003, s. 37, Mim. vyd. 12/002, s. 211, ďalej len „smernica 2003/54“).

4 — Akt o podmienkach pristúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (Ú. v. EÚ L 236, 2003, s. 33, ďalej len „akt o pristúpení“ alebo „AP“).

5 — Rozsudok Súdneho dvora, Európsky parlament/Rada, C-414/04, vec v konaní.

„1. Ak si akty orgánov pred pristúpením vyžadujú úpravy z dôvodu pristúpenia, pričom nevyhnutné úpravy neboli ustanovené v tomto akte alebo v prílohách k nemu, vykonajú sa tieto úpravy v súlade s postupom ustanoveným v odseku 2. Tieto úpravy nadobudnú účinnosť dňom pristúpenia.

2. Na tento účel Rada na návrh Komisie kvalifikovanou väčšinou alebo Komisia, podľa toho, ktorý z orgánov prijal pôvodný akt, vyhotoví potrebné znenia."

4. Na účely správneho preskúmania článku 57 AP je potrebné citovať článok 55 AP, ktorý stanovuje:

„Na riadne odôvodnenú žiadosť jedného z nových členských štátov môže Rada na návrh Komisie pred 1. májom 2004 jednomyseľne prijať opatrenia zahŕňajúce dočasné výnimky z aktov orgánov prijatých medzi 1. novembrom 2002 a dňom podpisu zmluvy o pristúpení."

5. Je potrebné taktiež spomenúť informačný a konzultačný postup upravený vo výmenných listoch medzi Európskou úniou a novými členskými štátmi, ktoré tvoria prílohu k záverečnému aktu zmluvy o pristúpení. Dohodlo sa, že v rámci uvedeného postupu budú európske orgány primerane informovať pristupujúce štáty o všetkých návrhoch, oznámeniach, odporúčaniach alebo podnetoch, ktoré by mohli viesť k rozhodnutiu orgánov alebo inštitúcií Európskej únie. Na základe odôvodnenej žiadosti pristupujúceho štátu, ktorý v nej vymedzí svoje záujmy ako budúci členský štát únie, sa konajú porady o danom rozhodnutí v rámci dočasného výboru zloženého zo zástupcov Únie a pristupujúcich štátov. Ak po poradách zostanú závažné nezrovnalosti, možno vec na návrh pristupujúceho štátu prerokovať na ministerskej úrovni.

III — Skutková podstata sporu

6. Odvetvie elektroenergetiky v Estónsku je charakteristické tým, že najvýznamnejším palivom používaným na výrobu elektrickej energie sú olejové bridlice. Deväťdesiat percent elektriny vyrábanej v Estónsku pochádza z tohto tuhého paliva, ktoré je jediným domácim zdrojom energie v krajine. Pre zabezpečenie dodávok elektrickej energie v Estónsku majú preto olejové bridlice veľký strategický význam. Z dôvodov zvyšovania účinnosti a splnenia noriem Spoločenstva v oblasti životného prostredia prechádza toto

odvetvie v súčasnosti premenou. Investície vynaložené na tento účel musia byť zaručené na obdobie presahujúce rok 2008, čo je možné len vtedy, ak hospodárska súťaž bude zavedená postupne. [6]

7. So zreteľom na tieto osobitosti požadovalo Estónsko v priebehu rokovaní o jeho pristúpení k Európskej únii prechodné obdobie pre uplatnenie článku 19 ods. 2 prvej smernice o elektrine 96/92 [7], ktorá stanovila povinnosť členských štátov otvoriť svoje vnútroštátne trhy s elektrinou pre veľkoodberateľov elektriny (ktorí sú vymedzení ročnou spotrebou elektriny 40 GWh, pričom prahová hodnota má byť znížená najskôr na 20 GWh a následne na 9 GWh) do 1. júla 2004. Vzhľadom na túto povinnosť bola Estónsku poskytnutá výnimka platná do 31. decembra 2008, ktorá je stanovená v prílohe VI aktu o pristúpení. [8]

8. So zreteľom na cieľ vyjadrený v záveroch lisabonského a barcelonského zasadnutia Európskej rady, ktorý spočíva v zrýchlení procesu liberalizácie odvetvia elektroenergetiky a plynárenstva v Spoločenstve, bolo k zmluve o pristúpení priložené vyhlásenie (č. 8) týkajúce sa účinkov týchto krokov v Estónsku. [9] V uvedenom vyhlásení berie Únia na vedomie, že Estónsko si vyhradzuje svoje stanovisko vo vzťahu k budúcemu vývoju právnej úpravy v tejto oblasti. Únia v tejto súvislosti uznáva špecifickú situáciu súvisiacu s reštrukturalizáciou oblasti olejovej bridlice, ktorá si bude do konca roka 2012 vyžadovať vynaloženie osobitného úsilia, ako aj postupné otvorenie estónskeho trhu s elektrickou energiou pre iných spotrebiteľov ako domácnosti do tohto dňa. [10]

9. Urýchlenie otvorenia trhov s elektrickou energiou v členských štátoch, ktoré je predpokladané v záveroch Európskej rady, bolo schválené Európskym parlamentom a Radou v júni 2003, približne dva mesiace po podpise zmluvy o pristúpení. Táto dohoda bola stanovená v smernici 2003/54, ktorá bola založená na článku 47 ods. 2 ES a článkoch

6 — Body 12 až 15 dôvodovej správy k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES, pokiaľ ide o uplatňovanie určitých ustanovení v Estónsku [KOM(2004) 318, konečné znenie] predloženému Komisiou.

7 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 96/92/ES z 19. decembra 1996 o spoločnej právnej úprave vnútorného trhu s elektrickou energiou (Ú. v. ES L 27, 1997, s. 20; Mim. vyd. 12/002, s. 3).

8 — Odsek 8 bod 2 prílohy VI aktu o pristúpení: „V Estónsku nebude článok 19 ods. 2 smernice 96/92/ES uplatňovaný do 31. decembra 2008."

9 — Vyhlásenie č. 8 o olejovej bridlici, vnútornom trhu s elektrickou energiou a smernici 96/92/ES Európskeho parlamentu a Rady z 19. decembra 1996 o spoločnej právnej úprave vnútorného trhu s elektrickou energiou (smernica o elektrickej energii): Estónsko.

10 — Druhý bod tohto vyhlásenia znie: „Únia upriamuje pozornosť Estónska na závery lisabonskej a barcelonskej Európskej rady, ktoré sa týkajú urýchleného otvorenia trhu — okrem iného — v elektroenergetike a plynárenstve s cieľom dosiahnuť plnú funkčnosť vnútorného trhu v týchto odvetviach, a berie na vedomie predchádzajúce vyhlásenia Estónska k týmto otázkam z 27. mája 2002 v rámci rokovaní o pristúpení. Bez ohľadu na potrebu skorého zavedenia funkčného vnútorného trhu s elektrickou energiou berie únia na vedomie, že Estónsko si vyhradzuje svoje stanovisko vo vzťahu k budúcemu vývoju právnej úpravy v tejto oblasti. Únia v tejto súvislosti uznáva špecifickú situáciu súvisiacu s reštrukturalizáciou oblasti olejovej bridlice, ktorá si bude do konca roka 2012 vyžadovať vynaloženie osobitného úsilia, ako aj postupné otvorenie estónskeho trhu s elektrickou energiou pre iných spotrebiteľov ako domácnosti do tohto dňa."

55 ES a 95 ES a ktorá v plnom rozsahu nahradila a zrušila smernicu 96/92. Článok 21 smernice 2003/54 upravuje úplne otváranie trhov s elektrickou energiou pre všetky kategórie spotrebiteľov, priemyselné podniky a domácnosti od 1. júla 2007. Presnejšie, článok 21 ods. 1 smernice 2003/54 upravuje otvorenie trhu s elektrickou energiou pre rôzne kategórie oprávnených zákazníkov podľa nasledujúceho časového rozvrhu:

„a) do 1. júla 1994 oprávnenými zákazníkmi určenými v článku 19 ods. 1 až 3 smernice 96/92/ES. ...;

b) najneskôr od 1. júla 2004 všetci zákazníci okrem domácností;

c) od 1. júla 2007 všetci zákazníci."

10. Článok 29 druhý odsek smernice 2003/54 stanovuje, že odkazy na zrušenú smernicu sa chápu ako odkazy na novú smernicu a vykladajú sa v súlade s korelačnou tabuľkou obsiahnutej v prílohe neskôr uvedenej smernice. Podľa uvedenej korelačnej tabuľky článok 21 smernice 2003/54 zodpovedá článku 19 smernice 96/92.

11. Za týchto nových okolností požiadalo Estónsko listom zo 17. septembra 2003 Komisiu, aby prijala nevyhnutné kroky podľa článku 57 AP pre úpravu výnimky stanovenej v prílohe VI aktu o pristúpení s ohľadom na článok 19 ods. 2 smernice 96/92 tak, aby sa vzťahovala na článok 21 ods. 1 písm. a) smernice 2003/54, a pre poskytnutie prechodného obdobia pre uplatnenie článku 21 ods. 1 písm. b) smernice 2003/54. V tomto štádiu si vyhradilo svoje postavenie, pokiaľ ide o úplne otvorenie jeho trhu s elektrickou energiou, ako je to stanovené v článku 21 ods. 1 písm. c) hoci neskôr, v odpovedi na žiadosť Komisie uviedlo, že má v úmysle toto ustanovenie splniť do 31. decembra 2015.

12. Komisia preto hneď na základe článku 47 ods. 2 ES a článkov 55 ES a 95 ES vypracovala návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorého cieľom bola zmena smernice 2003/54 v tom zmysle, že Estónsku bude poskytnutá dočasná výnimka z uplatnenia článku 21 ods. 1 písm. b) a c) do 31. decembra 2012.[11] To viedlo k prijatiu smernice 2004/85 Radou na základe článku 57 AP skôr ako na základe ustanovení Zmluvy ES

11 — KOM(2004) 318, konečné znenie.

navrhovaných Komisiou. Článok 1 smernice 2004/85 stanovuje, že v článku 26 smernice 2003/54 sa dopĺňa nový odsek 3, ktorý znie:

„3. Estónsku sa do 31. decembra 2012 udeľuje dočasná výnimka z uplatňovania článku 21 ods. 1 písm. b) a c). Estónsko prijme opatrenia potrebné na zabezpečenie otvorenia svojho trhu s elektrickou energiou. Toto sa vykoná postupne v priebehu referenčného obdobia s cieľom dosiahnuť úplné otvorenie trhu do 1. januára 2013. 1. januára 2009 musí otvorenie trhu predstavovať aspoň 35 % spotreby. Estónsko každý rok oznámi Komisii limitné hodnoty spotreby, rozširujúce splnenie podmienok pre konečných spotrebiteľov."

13. V liste z 9. júla 2004 adresovanom predsedovi Európskeho parlamentu vysvetlil generálny tajomník Rady, že sa Rada rozhodla založiť smernicu na článku 57 AP, vzhľadom na úzku spojitosť medzi návrhom Komisie a zmluvou o pristúpení a vzhľadom na potrebu prijať smernicu 2003/54 včas, teda pred 1. júlom 2004, čo je deň nadobudnutia platnosti. Článok 57 AP nevyžaduje účasť Európskeho parlamentu.

IV — Konanie a časti predložených návrhov

14. Európsky parlament vo svojej žalobe podanej 27. septembra 2004 na základe článku 230 ES žiada, aby Súdny dvor:

— zrušil smernicu 2004/85,

— zaviazal Radu na náhradu všetkých trov konania.

15. Rada žiada, aby Súdny dvor:

— žalobu zamietol,

— zaviazal Európsky parlament na náhradu trov konania.

16. Uznesením z 21. decembra 2004 predseda Súdneho dvora povolil vstup Komisie ako vedľajšieho účastníka konania na podporu návrhov predložených Európskym parlamentom.

17. Uznesením z 9. marca 2005 predseda Súdneho dvora povolil vstup Estónskej republiky a Poľskej republiky ako vedľajších účastníkov konania na podporu návrhov predložených Radou.

18. Európsky parlament, Rada, Komisia a estónska a poľská vláda predniesli ústne návrhy na pojednávaní, ktoré sa konalo 15. marca 2006. Vec bola prejednaná spolu s vyššie uvedenou vecou C-414/04.

V — Zhrnutie tvrdení účastníkov konania

A — *Prvý žalobný dôvod smerujúci k zrušeniu: nevhodný právny základ*

1. Európsky parlament podporovaný Komisiou

19. Európsky parlament po prvé tvrdí, že článok 57 AP nie je vhodným právnym základom pre prijatie smernice 2004/85. Podľa jeho názoru mala byť táto smernica prijatá v súlade s riadnym legislatívnym postupom podľa článku 47 ods. 2 ES a článkov 55 ES a 95 ES, tak ako to navrhovala Komisia. Legislatívna prax uvádza rôzne príklady dočasných výnimiek, ktoré boli poskytnuté novým členským štátom podľa tohto ustanovenia a článku 15 ES na účely zohľadnenia rozdielov vo vývoji hospodárstva. Poznamenáva, že článok 57 AP stanovuje postup pre úpravy právnych predpisov Spoločenstva z dôvodu pristúpenia a pre uplatňovanie aktov Spoločenstva, ktoré neboli upravené samotným aktom o pristúpení, na nové členské štáty. Zmeny a doplnenia, ktoré presahujú tento cieľ, nemôžu byť založené na článku 57 AP. Toto ustanovenie nie je možné použiť pre zavedenie nových výnimiek z aktov Spoločenstva, osobitne tých, ktoré idú nad rámec výnimiek výslovne poskytnutých a vymedzených v akte o pristúpení.

20. Výnimky z aktov Spoločenstva, ktoré neboli zahrnuté do samotného aktu o pristúpení môžu byť založené len na článku 55 AP. Toto ustanovenie je však uplatniteľné len pokiaľ ide o akty Spoločenstva, ktoré boli prijaté medzi dňom uzavretia prístupových rokovaní, tzv. „deň uzavretia" (1. november 2002) a dňom podpisu zmluvy o pristúpení (16. apríl 2003). Obmedzená povaha tohto ustanovenie vyplýva tiež zo skutočnosti, že prijatie rozhodnutia vyžaduje jednomyseľné rozhodnutie Rady. Je preto nepredstaviteľné, že by bolo možné na základe článku 57 AP, ktorý sa týka len „úprav" aktov Spoločenstva, ktorý nie je obmedzený na akty prijaté vo

vymedzenej dobe a ktorý upravuje prijímanie rozhodnutí kvalifikovanou väčšinou, poskytnúť výnimky z aktov Spoločenstva prijatých po dátume podpisu zmluvy o pristúpení.

21. Tento výklad potvrdzuje skutočnosť, že paralelné ustanovenie k článku 55 AP v akte o pristúpení roku 2005, týkajúci sa podmienok pristúpenia Bulharska a Rumunska do Európskej únie [12], výslovne umožňuje Rade poskytnúť výnimky z aktov Spoločenstva prijatých v čase medzi dňom uzavretia a dňom pristúpenia, a nielen medzi dňom uzavretia a dňom podpisu. To dokazuje, že v akte o pristúpení z roku 2003 nie je skôr uvedená možnosť upravená a že článok 57 AP nie je možné použiť ako základ pre poskytnutie výnimiek.

22. Vzhľadom na to, že základnou zásadou, pokiaľ ide o pristúpenie, je úplné prebratie *acquis communautaire* a úplné uplatňovanie práva Spoločenstva zo strany nových členských štátov, ustanovenia umožňujúce poskytnutie výnimiek musia byť vykladané reštriktívne. V tejto súvislosti Európsky parlament upozorňuje, že kým „úpravy" stanovené v článku 57 AP smerujú k ľahšiemu uplatňovaniu práva Spoločenstva v nových členských štátoch, „výnimky" majú presne opačný účinok, keďže dočasne odkladajú uplatniteľnosť niektorých ustanovení práva Spoločenstva. Jedna z podmienok použitia článku 57 AP ako základu pre prijatie rozhodnutia teda nie je splnená. Znamená to tiež, že uvedený článok nie je možné použiť pre rozšírenie výnimiek, ktoré už boli poskytnuté a vymedzené v akte o pristúpení.

23. Európsky parlament uvádza, že prechodné obdobie stanovené v napadnutej smernici, ktoré trvá do konca roka 2012, sa odchyľuje aj od samotného aktu o pristúpení, keďže tento akt upravuje prechodné obdobie len do konca roka 2008.

24. Pokiaľ ide o naliehavosť uvedenú v liste Rady z 9. júla 2004, Európsky parlament poznamenáva, že Rada ho po predložení návrhu Komisie nepožiadala o uplatnenie postupu pre naliehavé prípady. Výnimka podľa prílohy VI aktu o pristúpení by sa v každom prípade uplatnila do konca roka 2008.

25. Vo svojich vyjadreniach na podporu žaloby Európskeho parlamentu Komisia uvádza, že akt o pristúpení stanovuje koherentný systém ustanovení týkajúcich sa uskutočnenia technických úprav aktov Spoločenstva a riešenia problematiky zmien v oblasti *acquis communautaire* v čase medzi dňom uzavretia a dňom pristúpenia. Článok 55 AP predstavuje určitú formu pokračovania prí-

12 — Akt o podmienkach pristúpenia Bulharskej republiky a Rumunska a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia z 25. apríla 2005 (Ú. v. EÚ L 157, s. 203).

stupových rokovaní, keďže umožňuje novým členským štátom žiadať o výnimky z aktov prijatých medzi dňom uzavretia a dňom podpisu. Po neskôr uvedenom dni sa uplatní informačný a konzultačný postup. V tejto súvislosti majú nové členské štáty postavenie pozorovateľa v rámci orgánov a počas legislatívneho postupu môžu predkladať svoje žiadosti o výnimky.

26. Článok 57 AP sleduje iný cieľ ako článok 55 AP. Samotná koexistencia oboch ustanovení totiž dokazuje, že ich nie je možné navzájom nahrádzať. Účelom článku 57 AP je vytvoriť právny základ pre uskutočnenie nevyhnutných úprav aktov Spoločenstva, ktoré sú nevyhnutné pre uľahčenie prístupu. Naopak, výnimky nie sú v tomto smere nikdy nevyhnutné. Zatiaľ čo neexistuje možnosť voľby, pokiaľ ide o otázku, či úprava je alebo nie je nevyhnutná, poskytnutie výnimky vyžaduje politické rozhodnutie. To takisto vysvetľuje, prečo pri hlasovaní podľa článku 57 AP postačuje kvalifikovaná väčšina, zatiaľ čo článok 55 AP vyžaduje jednomyseľné rozhodnutie.

27. V zmysle rozdielnych znení týchto dvoch ustanovení aktu o pristúpení, ich úlohy a postavenia v štruktúre uvedeného aktu a v zmysle rozdielnych postupov rozhodovania, je zjavné, že článok 57 AP nie je možné použiť ako základ pre poskytnutie výnimiek k aktom Spoločenstva. Aj keby sa posudzovali samostatne, článok 57 AP nie je možné na tento účel použiť, pretože „výnimky" sa nemôžu považovať za obyčajné „úpravy". Zatiaľ čo úpravy sú nevyhnutné na účely integrácie, výnimky predstavujú skôr prvok dezintegrácie.

28. Komisia dochádza k záveru, že ani článok 55 AP, ani článok 57 AP nie sú v prejednávanej veci použiteľné, a teda sa mal uplatniť riadny legislatívny postup podľa Zmluvy ES. Dodáva, že v tejto súvislosti je možné zohľadniť žiadosti novopristupujúcich členských štátov o výnimky alebo ich inak prijať po pristúpení a stanoviť im retroaktívny účinok.

29. Komisia takisto uvádza, že výnimka poskytnutá Estónsku v prílohe VI aktu o pristúpení zostáva platná, pretože primárne právne predpisy Spoločenstva nemôžu byť zákonodarnými orgánmi Spoločenstva zbavené ich účinku, ani nemôžu byť zmenené.

2. Rada, podporovaná estónskou a poľskou vládou

30. Rada tvrdí, že články 55 AP a 57 AP nie je možné vykladať doslovne, ale že sa majú

vykladať v zmysle ich cieľov a obsahu, ktorým je zjednodušiť prístup nových členských štátov a zároveň zaručiť úplné a jednotné použitie práva Spoločenstva od okamihu pristúpenia.

31. Článok 55 AP umožňuje novým členským štátom požiadať o dočasné výnimky od aktov Spoločenstva prijatých medzi dňom uzavretia a dňom podpisu aktu o pristúpení. Odráža teda zásadu medzinárodného práva, že zmluvy sú predmetom rokovaní do okamihu ich podpisu. To takisto vysvetľuje, prečo článok 55 AP vyžaduje podanie formálnej žiadosti o výnimku a jednomyseľné prijatie rozhodnutia o ich poskytnutí. Po podpísaní aktu o pristúpení je vhodnejšie, aby úpravy aktov Spoločenstva boli prijímané v legislatívnom rámci Spoločenstva podľa článku 57 AP.

32. Článok 57 AP sa má považovať za *lex specialis* vo vzťahu k relevantným ustanoveniam Zmluvy ES, ktoré slúžia ako právny základ pre prijímanie aktov Spoločenstva podľa riadneho legislatívneho postupu. Jeho cieľom je stanoviť flexibilný postup úpravy aktov, ktoré neboli upravené v samotnom akte o pristúpení. [13] Rada zastáva názor, že nič nenaznačuje to, že by „úprava" v zmysle článku 57 AP nemohla mať formu výnimky. Toto ustanovenie sa môže uplatniť pre prijímanie aktov Spoločenstva, ak sú splnené podmienky stanovené týmto ustanovením. V prejednávanej veci Rada poznamenáva, že smernica 2004/85 bola prijatá pre úpravu smernice 2003/54 z dôvodov týkajúcich sa pristúpenia Estónska do Európskej únie a že táto úprava nebola stanovená v akte o pristúpení. Smernica bola teda správne založená na článku 57 AP. Rada dodáva, že jej výklad potvrdzuje predchádzajúca legislatívna prax v tom zmysle, že podobné výnimky boli prijaté v súvislosti s ustanoveniami paralelnými k článku 57 AP v skorších aktoch o pristúpení.

33. Rada ďalej tvrdí, že na účely poskytnutia výnimky, o ktorú žiadalo Estónsko, nebolo možné použiť riadny legislatívny postup. Ustanovenia Zmluvy ES nemôžu byť použité pre úpravu situácie týkajúcej sa pristúpenia členských štátov, ktorá predchádzala ratifikácii zmluvy o pristúpení. Informačný a konzultačný postup, ktorý sa uplatní po dni podpisu zmluvy o pristúpení stanovuje rámec odlišný od rámca orgánov Spoločenstva. Rada teda zastáva názor, že nebolo možné zahrnúť výnimku, o ktorú žiadalo Estónsko, do smernice 2003/54. Bolo ju možné poskytnúť len samostatne na základe príslušných ustanovení aktu o pristúpení.

13 — Rozsudok Súdneho dvora z 2. októbra 1997, Európsky parlament/Rada, C-259/95, Zb. s. I-5303, bod 27; o informačnom systéme Spoločenstva týkajúcom sa nehôd v domácnosti a pri rekreácii, ďalej nazývaný „rozsudok vo veci EHLASS".

34. Po pristúpení môžu byť výnimky poskytnuté na základe Zmluvy ES a v prejednávanej veci by táto možnosť mohla byť dokonca namieste, pretože smernica 2004/85 bola prijatá približne dva mesiace po dni pristúpenia. Rada však tvrdí, že aj tak bolo vhodnejšie použiť článok 57 AP s ohľadom na jeho povahu *lex specialis*. Odkazuje pritom na vyjadrenie Súdneho dvora v rozsudku EHLASS, že „[keďže] sledovaným cieľom bolo jednotné použitie *acquis communautaire* v celej Únii, bolo nevyhnutné, aby sa úpravy stali účinnými ku dňu pristúpenia aj keď boli prijaté neskôr". [14] Uplatnenie spolurozhodovacieho postupu by navyše znamenalo, že napadnutá smernica by mohla byť prijatá s oneskorením asi dvoch rokov, čo by viedlo ku vzniku situácie právnej neistoty s nepriaznivým dopadom na oprávnené záujmy elektroenergetického odvetvia v Estónsku.

35. Rada tvrdí, že smernica 2004/85 musí byť považovaná za úpravu a že zostáva v rámci medzí stanovených článkom 57 AP. Smernica stanovuje výnimku podobnú tej, ktorá je stanovená v prílohe VI k aktu o pristúpení. Uvedenú výnimku teda nerozširuje. Na jednej strane výnimka obsiahnutá v prílohe VI zanikla zrušením článku 19 smernice 96/92. Na druhej strane, ustanovenia, ktorých sa týka nová výnimka, a to článok 21 ods. 1 písm. b) a c) smernice 2003/54, sa líši od článku 19 ods. 2 smernice 96/92 svojou oblasťou pôsobnosti *ratione materiae*. Napadnutá smernica stanovuje novú výnimku s prihliadnutím na nový legislatívny kontext a cieľ spočívajúci v dosiahnutí vyššieho stupňa liberalizácie vnútroštátnych trhov s elektrickou energiou.

36. Pokiaľ ide o skutočnosť, že akt o pristúpení z roku 2005, týkajúci sa podmienok pristúpenia Bulharska a Rumunska, už obsahuje výslovné ustanovenie umožňujúce poskytnúť výnimky medzi dňom uzavretia a dňom pristúpenia, Rada pripomína, že toto ustanovenie sa musí považovať za objasnenie existujúcej situácie a bolo do aktu začlenené ako záruka pre prípad, že by sa Súdny dvor nestotožnil s jej výkladom článku 57 AP.

37. Estónska vláda podporuje vyjadrenia Rady okrem tvrdenia, že výnimka stanovená v prílohe VI, pokiaľ ide o použitie článku 19 ods. 2 smernice 96/92, zanikla zrušením uvedenej smernice. Tvrdí, že uvedená výnimka zostáva platná v rámci smernice 2003/54. V opačnom prípade by existoval neprekonateľný rozpor medzi výnimkou poskytnutou v prílohe VI, ktorá stanovuje otvorenie 35 % estónskeho trhu s elektrickou energiou od roku 2009, a smernicou 2003/54, ktorá vyžaduje od 1. júla 2004 otvorenie trhu s elektrickou energiou vo všetkých členských štátoch pre všetkých zákazníkov okrem domácností, čo v Estónsku predstavuje oveľa väčší podiel ako 35 % vnútroštátneho trhu s elektrickou energiou, a rozšírenie uvedeného otvorenia trhu pre všetky domácnosti od 1. júla 2007. V danej situácii bolo prijatie smernice 2004/85, ktorá poskytuje výnimku, týkajúcu

14 — Tamže, bod 22.

sa nových záväzkov stanovených v smernici 2003/54, nevyhnutné. Bez uvedenej smernice by elektroenergetické odvetvie v Estónsku čelilo právnej neistote; pričom je ale nutné prijať dlhodobé plány na účely uskutočnenia rozsiahlych investícii nevyhnutných pre modernizáciu tohto odvetvia a pre zamedzenie vážnym spoločenským a ekologickým problémom. Estónska vláda zdôrazňuje význam vyhlásenia č. 8, v ktorom všetky členské štáty uznávajú potrebu postupného otvárania estónskeho trhu s elektrickou energiou s úplným otvorením od roku 2013. Toto vyhlásenie sa má považovať za nástroj pre výklad ustanovení aktu o pristúpení.

38. Poľská vláda tvrdí, že článok 57 AP sa má vykladať v zmysle cieľa aktu o pristúpení, ktorým je uľahčiť pristúpenie nových členských štátov a v zmysle zásady solidarity a lojality medzi členskými štátmi. To znamená, že by mala existovať možnosť poskytnutia dočasných výnimiek z aktov Spoločenstva prijatých po dni podpisu aktu o pristúpení, ak okamžitá platnosť pristúpenia takéhoto aktu nie je možná, alebo ak by mala vážne sociálne alebo hospodárske dôsledky pre nový členský štát. Výklad, ktorý zastáva Európsky parlament by znemožnil poskytnutie prechodných období týkajúcich sa aktov Spoločenstva prijatých po dni podpisu. Tým by bola ohrozená autonómia pristupujúcich členských štátov v rozpore so zásadou medzinárodného práva o rovnosti medzi štátmi. Poľská vláda má pochybnosti, či by mohli byť nutné výnimky poskytnuté na základe článku 95 ES, ktorého cieľom je predovšetkým odstránenie obmedzení voľného pohybu a narušení hospodárskej súťaže. [15]

B — *Druhý žalobný dôvod smerujúci k zrušeniu: nedostatočné odôvodnenie*

39. Ako druhý žalobný dôvod smerujúci k zrušeniu smernice 2004/85 Európsky parlament uvádza, že smernica obsahuje nedostatočné odôvodnenie, pretože z odôvodnenia napadnutej smernice nijako nevyplýva, prečo bol ako právny základ použitý článok 57 AP a nie ustanovenie spomínané Komisiou v jej návrhu. Dôvody tohto postupu, ktoré sú uvedené v liste generálneho tajomníka Rady predsedovi Európskeho parlamentu, nie je možné považovať za odôvodnenie v zmysle článku 253 ES. Ak by to tak bolo, Rada by nežiadala Európsky parlament, aby pre prijatie napadnutej smernice uplatnil postup pre naliehavé prípady.

15 — Rozsudok Súdneho dvora z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Zb. s. I 11453, body 60 a 61.

40. Rada podporovaná estónskou vládou namieta v tom smere, že postačí, aby právny základ aktu jasne vyplýval z obsahu daného aktu, bez toho, aby bolo nutné uviesť podrobné dôvody tejto voľby. V každom prípade, úvodné ustanovenie napadnutej smernice jasne stanovuje dôvody poskytnutia prechodného obdobia Estónsku pre uplatnenie článku 21 ods. 1 písm. b) a c) smernice 2003/54.

C — *Obmedzenie časových účinkov rozsudku v prípade zrušenia*

41. Vzhľadom na potrebu vyhnúť sa situácii neistoty hospodárskych subjektov, investorov a pracovníkov v elektroenergetickom odvetví v Estónsku navrhuje Rada na základe článku 231 druhého odseku ES, aby Súdny dvor, v prípade, že žaloba Európskeho parlamentu bude úspešná, zachoval účinky smernice 2004/85 až do prijatia novej smernice, ktorá ju nahradí. Tento návrh podporuje estónska vláda, ktorá uvádza, že dôsledkom jednoduchého zrušenia napadnutej smernice by bolo okamžité otvorenie estónskeho trhu s elektrickou energiou pre dodávky elektrickej energie zo susedných členských štátov. Ohrozilo by to finančnú situáciu estónskych výrobcov a ich schopnosť financovať rozsiahle investície nevyhnutné pre modernizáciu elektroenergetickej infraštruktúry v Estónsku.

42. Komisia takisto súhlasí s návrhom Rady a uvádza, že jednoduché zrušenie napadnutej smernice by postavilo Estónsko do situácie, kedy by porušovalo právo Spoločenstva bez toho, aby za takúto situáciu nieslo zodpovednosť.

43. Európsky parlament zastáva názor, že jeho žaloba sa netýka otázky, či výnimka poskytnutá Estónsku je alebo nie je odôvodnená, ale že spochybňuje len právny základ napadnutej smernice. Nepovažuje preto za nutné zastávať názor uvedený v návrhu Rady.

VI — Posúdenie

A — *Prvý žalobný dôvod protiprávnosti: článok 57 AP ako právny základ pre smernicu 2004/85*

44. Európsky parlament a Rada uviedli, že podľa ustálenej judikatúry sa musí voľba

právneho základu aktu Spoločenstva zakladať na objektívnych skutočnostiach, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, medzi ktoré patria najmä cieľ a obsah aktu. [16]

45. Základnou otázkou v prejednávanej veci je, či článok 57 AP je možné použiť na účely poskytnutia takej výnimky, akou je tá, ktorá je obsiahnutá v smernici 2004/85. To zahrňuje na jednej strane preskúmanie materiálnej a časovej pôsobnosti článku 57 AP a na druhej strane určenie povahy úpravy smernice 2003/54 stanovenej smernicou 2004/85. Má sa považovať za úpravu výnimky z článku 19 ods. 2 smernice 96/92 stanovenej v prílohe VI aktu o pristúpení, alebo ide o novú, samostatnú výnimku z príslušného ustanovenia smernice 2003/54, ktorá nahradila a zrušila smernicu 96/92? Táto otázka je relevantná z hľadiska znenia článku 57 AP, ktorý stanovuje základ pre úpravu aktov Spoločenstva z dôvodu pristúpenia.

46. Rada zastáva názor, že zrušením smernice 96/92 smernicou 2003/54 zanikla výnimka stanovená v prílohe VI aktu o pristúpení. Tvrdí, že skutočnosť, že z korelačnej tabuľky priloženej k neskôr uvedenej smernici vyplýva, že článok 21 smernice 2003/54 je ustanovením zodpovedajúcim článku 19 smernice 96/92, nie je právne relevantná. Estónsko má iný názor a tvrdí, že prvá výnimka je stanovená v ustanovení Zmluvy, ktoré nie je možné zmeniť smernicou. Taktiež vysvetľuje, aké dôsledky by mal výklad Rady pre jeho elektroenergetické odvetvie (pozri bod 37 vyššie). Európsky parlament zastáva názor, že smernicou 2004/85 bola predĺžená platnosť výnimky poskytnutej v prílohe VI do konca roka 2013.

47. Pri určení účinkov výnimky poskytnutej smernicou 2004/85 je potrebné najskôr uviesť, že kým článok 19 smernice 96/92 vyžadoval iba liberalizáciu vnútroštátnych trhov s elektrickou energiou pre najväčších zákazníkov, článok 21 ods. 1 smernice 2003/54 stanovuje úplné otvorenie trhu v troch štádiách pre tri rôzne kategórie zákazníkov. V rámci týchto troch kategórií je vecná zhoda medzi skupinou zákazníkov uvedenou v článku 19 ods. 2 smernice 96/92 a skupinou, ktorá je vymedzená v článku 21 ods. 1 písm. a) smernice 2003/54. Povinnosti uložené členským štátom v článku 21 ods. 1 písm. b) a c), pokiaľ ide o zákazníkov mimo domácností a domácnosti, sú nové. Práve na tieto kategórie sa uplatňuje napadnutá smernica. Kategória uvedená v článku 21 ods. 1 písm. a) smernice 2003/54 nie je napadnutou smernicou dotknutá.

16 — Pozri okrem iného rozsudky Súdneho dvora z 11. júna 1991, Komisia/Rada, C-300/89, Zb. s. I-2867, bod 10; z 12. decembra 2002, Komisia/Rada, C-281/01, Zb. s. I-12049, bod 33, a z 10. januára 2006, Komisia/Európsky parlament a Rada, C-178/03, Zb. s. I-107, bod 41.

48. Súhlasím s Estónskom, že výnimka obsiahnutá v prílohe VI aktu o pristúpení nezanikla z formálneho dôvodu a to, že ustanovenie, na ktoré odkazuje, bolo zrušené. Relevantnou je skutočnosť, že povinnosť, vo vzťahu ktorej bola výnimka poskytnutá, zostáva nedotknutá, aj keď v zmysle novej smernice. Okrem vecnej zhody dotknutej povinnosti je taktiež potrebné uviesť, že ustanovenie Zmluvy nemôže byť zmenené aktom Spoločenstva, pokiaľ Zmluva nestanoví inak, čo potvrdzuje článok 7 aktu o pristúpení. [17] Podľa súčasnej úpravy je Estónsko povinné otvoriť svoj trh s elektrickou energiou pre kategóriu zákazníkov uvedenú v článku 21 ods. 1 písm. a) smernice 2003/54 od roku 2009 a pre ostatné kategórie zákazníkov od roku 2013. Tento výsledok je v súlade s cieľmi stanovenými vo vyhlásení č. 8, ktoré tvorí prílohu k zmluve o pristúpení. [18]

49. Z vyššie uvedeného vyplýva, že smernica 2004/85 nenahradila, ani neupravila výnimku stanovenú v prílohe VI, ani nepredĺžila jej platnosť. Má sa považovať za novú výnimku týkajúcu sa nových povinností uložených členským štátom v článku 21 ods. 1 písm. b) a c) smernice 2003/54.

50. Je preto potrebné posúdiť, či smernica 2004/85 bola správne založená na článku 57 AP.

51. Článok 57 AP predstavuje jeden prvok systému stanoveného v časti päť hlave II aktu o pristúpení, ktorý určuje podmienky, za akých sa akty Spoločenstva uplatňujú v nových členských štátoch. Základným pravidlom je, že smernice a rozhodnutia sa v zmysle článku 249 ES uplatňujú na nové členské štáty odo dňa ich pristúpenia a že od tohto dňa je nutné prijať nevyhnutné preberacie opatrenia, pokiaľ akt o pristúpení alebo jeho prílohy nestanovujú iné lehoty (články 53 AP a 54 AP).

52. Keďže *acquis communautaire* sa po uzavretí prístupových rokovaní a po dokončení znenia aktu o pristúpení aj naďalej vyvíjajú, zjavne existuje potreba možnosti poskytnutia dočasných výnimiek z takýchto aktov. Táto možnosť je však výslovne obmedzená na akty Spoločenstva, ktoré boli prijaté pred dňom podpisu zmluvy o pristúpení. O poskytnutie výnimiek na základe tohto

17 — Ustanovenia tohto aktu, pokiaľ v ňom nie je stanovené niečo iné, môžu byť pozastavené, zmenené alebo zrušené len postupmi stanovenými v pôvodných zmluvách, ktoré umožňujú revízie týchto zmlúv.

18 — Už citované v poznámke pod čiarou 10.

ustanovenia musí nový členský štát formálne požiadať a poskytujú sa jednomyseľným rozhodnutím Rady na návrh Komisie.

53. Článok 57 AP stanovuje základ pre prijatie aktov Spoločenstva z dôvodu pristúpenia, pokiaľ nevyhnutné úpravy neboli stanovené v akte o pristúpení alebo v jeho prílohách. Toto ustanovenie neobsahuje podobné časové obmedzenie, ako je obmedzenie stanovené v článku 55 AP: všetky akty prijaté pred pristúpením môžu byť upravené na základe tohto ustanovenia. Úpravy sú prijímané Radou na návrh Komisie kvalifikovanou väčšinou alebo samotnou Komisiou v závislosti od toho, ktorý orgán prijal akt vyžadujúci úpravu. V dôsledku toho musia tieto orgány vyhotoviť „potrebné znenia" (článok 57 ods. 2 AP).

54. Ak sa článok 57 AP vysvetľuje v spojení s článkom 55 AP, je zjavné, že obidve ustanovenia slúžia rozdielnemu účelu v čase pred formálnym pristúpením nových členských štátov do Európskej únie. Táto skutočnosť vyplýva z rozdielov v terminológii, ako aj z procesných požiadaviek pre prijatie opatrení podľa obidvoch ustanovení.

55. Rozdiely v terminológii sa týkajú pojmov „dočasné výnimky" v článku 55 AP a „úpravy" (nevyhnutné z dôvodu pristúpenia) v článku 57 AP. Európsky parlament a Komisia upozorňujú, že podstatný rozdiel medzi týmito dvoma pojmami spočíva v tom, že kým účelom „výnimiek" je prechodne vylúčiť uplatnenie určitého prvku *acquis communautaire* v členskom štáte, s cieľom poskytnúť takémuto členskému štátu potrebný čas pre prijatie nevyhnutných krokov, ktoré mu umožnia v plnom rozsahu splniť jeho záväzky v rámci Spoločenstva, „úpravy" majú opačný účinok a smerujú k zabezpečeniu uplatniteľnosti *acquis* pri pristúpení. Inými slovami, zatiaľ čo „výnimky" vedú k odkladu použitia určitého aktu Spoločenstva v novom členskom štáte, „úpravy" sú nevyhnutné pre okamžité uplatnenie aktov Spoločenstva ku dňu pristúpenia.

56. V rozsudku EHLASS [19] mal Súdny dvor možnosť vyjadriť sa k materiálnej pôsobnosti aktu o pristúpení z roku 1994 [20], ktoré je paralelné k článku 57 AP. Pokiaľ ide o článok 169 uvedeného aktu o pristúpení, ktorý je totožný s článkom 57 AP, Súdny dvor rozhodol, že „jediným cieľom úprav uskutočnených na základe článku 169 je rozšíriť na nové členské štáty uplatnenie opatrení Spoločenstva, ktoré neboli upravené samotným aktom o pristúpení. Žiadne iné zmeny

19 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13.

20 — Akt o podmienkach pristúpenia Nórskeho kráľovstva, Rakúskej republiky, Fínskej republiky, Švédskeho kráľovstva a úpravách zmlúv, na základe ktorých je založená Európska únia [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 241, 1994, s. 8).

alebo doplnenia preto nemôžu byť založené na článku 169 tohto aktu". [21] V tom istom rozsudku Súdny dvor zopakoval, že „článok 169 sa môže obmedziť jedine na uzákonenie úprav určených len na uplatnenie dotknutých opatrení v nových členských štátoch, vylučujúc pritom akúkoľvek inú zmenu alebo doplnenie". [22]

57. Z týchto vyjadrení nutne vyplýva, že pojem „úpravy", ktorý má na prvý pohľad širší rozsah, nemôže byť v zmysle článku 57 AP vykladaný v tom zmysle, že obsahuje podstatné zmeny alebo doplnenia k aktom Spoločenstva alebo opatreniam poskytujúcim výnimky z týchto aktov. Vzťahuje sa teda len na nevyhnutné úpravy opatrení Spoločenstva, ktoré sú z technických, a nie z politických dôvodov. Skutočnosť, že pojem „úprava" nie je v akte o pristúpení vymedzený a že uvedený akt nevylučuje, že sú v tomto pojme zahrnuté aj výnimky, ako to tvrdili Rada a poľská vláda, nemá v tomto smere význam, pretože tento rozdiel vo význame medzi obidvoma pojmami je možné jasne odôvodniť z účelu článkov 55 AP a 57 AP.

58. Postupy stanovené pre prijímanie opatrení podľa obidvoch týchto ustanovení odrážajú tento rozdiel. Vzhľadom na to, že poskytnutie dočasnej výnimky predstavuje súhlas s neplnením určitých povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva na určité obdobie a je predovšetkým v záujme daného pristupujúceho členského štátu, je príslušné rozhodnutie politickej povahy. To vysvetľuje, prečo článok 55 AP vyžaduje jednomyseľné rozhodnutie, a to, že rozhodnutie sa prijíma na žiadosť dotknutého nového členského štátu. Naopak, úprava aktov Spoločenstva na účely zabezpečenia ich úplného uplatnenia v nových členských štátoch ku dňu pristúpenia vyplýva priamo zo zásady, že nové členské štáty musia ku dňu pristúpenia v plnom rozsahu prijať a uplatňovať *acquis communautaire*. Takéto úpravy nie sú vo svojej podstate politickej povahy, a teda môžu byť prijímané nezávisle na žiadosť nového členského štátu Radou na návrh Komisie kvalifikovanou väčšinou alebo samotnou Komisiou, pokiaľ ide o akty prijaté Komisiou.

59. Chcel by som zdôrazniť, že ak by bolo možné založiť dočasné výnimky na článku 57 AP, nemal by článok 55 AP žiadny samostatný účel, keďže predchádzajúce ustanovenie sa takisto uplatňuje na akty prijaté bezprostredne po dni uzavretia. Znamenalo by to, že pokiaľ by pre nedostatok jednomyseľnosti v rámci Rady nemohla byť poskytnutá výnimka podľa článku 55 AP, bolo by predsa len možné ju poskytnúť na základe uplynutia času, po dni podpisu

21 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 14 rozsudku.
22 — Bod 19 rozsudku.

zmluvy o pristúpení kvalifikovanou väčšinou v rámci Rady. Vzhľadom na to, že by išlo o obchádzanie procesnoprávnych záruk stanovených aktom o pristúpení, so zreteľom na prijímanie výnimiek, nemôže zjavne ísť o úmysel autorov prístupových dokumentov.

60. Keďže napadnuté nariadenie bolo prijaté po dni pristúpenia (1. máj 2004), vyvstáva takisto otázka časovej pôsobnosti článku 57 AP. Inými slovami, je možné použiť toto ustanovenie ako právny základ pre úpravy aktov Spoločenstva, prijatých pred pristúpením, po dni pristúpenia?

61. Aj touto otázkou sa Súdny dvor zaoberal v rozsudku EHLASS. Súdny dvor opäť, v súvislosti v článkom 169 aktu o pristúpení z roku 1994, ktorý je, tak ako už bolo spomenuté vyššie, totožný s článkom 57 AP, poznamenáva, že „podľa článku 2 ods. 3 zmluvy o pristúpení, orgány Spoločenstva ‚môžu' prijať pred pristúpením určité opatrenia uvedené, okrem iného v článku 169 aktu o pristúpení. V dôsledku toho, článok 2 ods. 3 nestanovuje žiadne obmedzenie týkajúce sa použitia článku 169 po nadobudnutí platnosti zmluvy o pristúpení, ale len oprávňuje použiť ho pred týmto dňom." [23]

23 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 18 rozsudku.

62. Súdny dvor odmietol námietky Európskeho parlamentu, že takýto výklad by umožňoval neobmedzené použitie článku 169 a že takéto ustanovenie stanoví, že takéto úpravy nadobudnú platnosť odo dňa pristúpenia, znamenajúc, že akty prijaté následne budú mať retroaktívny účinok. Pokiaľ ide o prvú námietku, Súdny dvor uviedol, že napadnutý akt bol prijatý v rámci „primeranej lehoty" po nadobudnutí platnosti zmluvy o pristúpení. Pokiaľ ide druhú námietku, uznal nevyhnutnosť nadobudnutia platnosti napadnutých aktov ku dňu pristúpenia, zdôrazňujúc, že nebolo namietané, že by tým bola narušená právna istota alebo ochrana legitímnej dôvery.

63. Nie som celkom presvedčený o správnosti odmietnutia tvrdení Európskeho parlamentu v tejto otázke zo strany Súdneho dvora, zastávam však názor, že samotné uznanie možnosti retroaktívneho účinku úprav prijatých podľa článku 57 AP potvrdzuje záver, že takéto úpravy musia mať nutne obmedzenú pôsobnosť a v žiadnom prípade nemôžu predstavovať materiálnu zmenu alebo pozastavenie záväzkov vyplývajúcich z aktu Spoločenstva.

64. Vzhľadom na skutočnosť, že výnimka poskytnutá Estónsku nemôže byť založená na článku 55 AP, pretože nespadá do jeho oblasti pôsobnosti *ratione temporis*, ani na článku 57 AP, pretože nespadá do jeho oblasti pôsobnosti *ratione materiae*, je potrebné dospieť k záveru, že pri neexistencii iného výslovného ustanovenia upravujúceho

túto konkrétnu situáciu by napadnutá smernica mala byť založená na ustanovení, ktoré slúžilo ako právny základ pre smernicu 2003/54, teda na článku 47 ods. 2 ES a článkoch 55 ES a 95 ES. V tomto ohľade, ako už poznamenala Komisia, po podpise zmluvy o pristúpení, informačný a konzultačný postup, spomenutý v bode 5 vyššie, zabezpečoval potrebný rámec pre riešenie žiadostí pristupujúcich štátov o zohľadnenie ich záujmov pri príprave nových právnych predpisov Spoločenstva. V tomto zmysle je možné dodať, že vzhľadom na osobitné záujmy Estónska, z ktorých vychádzala jeho žiadosť o poskytnutie výnimky, bolo možné odkázať tiež na článok 15 ES, ako na dodatočný právny základ. Tento článok umožňuje poskytnutie dočasných výnimiek od aktov Spoločenstva na účely zohľadnenia rozdielov vo vývoji hospodárstva členských štátov.

65. Je možné, ako tvrdí Rada, že prijatie napadnutej smernice v rámci spolurozhodovacieho postupu stanoveného príslušnými ustanoveniami Zmluvy ES by bolo tak trocha ťažkopádne. Podľa tohto postupu by nutná zmena smernice 2003/54 bola prijatá len oveľa neskôr, čím by vzniklo dlhé obdobie právnej neistoty pre odvetvie elektroenergetiky v Estónsku a Estónsko by prechodne porušovalo svoje záväzky, ktoré mu vyplývajú z práva Spoločenstva. Skutočnosť, že riadny legislatívny postup so sebou prináša určité nevýhody, však nemôže odôvodňovať vytvorenie potrebného právneho základu prostredníctvom extenzívneho výkladu článku 57 AP.

66. Pokiaľ bolo zjavne nevyhnutné výslovne pripustiť možnosť poskytnutia dočasných výnimiek od aktov Spoločenstva prijatých pred dňom pristúpenia nových členských štátov, neexistencia takéhoto ustanovenia spôsobila medzeru v prechodných ustanoveniach aktu o pristúpení, ktorú bolo možné vyplniť len v rámci existujúcich legislatívnych právomocí orgánov Spoločenstva. Existenciu takejto medzery v právnej úprave zdôrazňuje akt o pristúpení z 25. apríla 2005, ktorý sa týka budúceho pristúpenia Bulharska a Rumunska do Európskej únie.[24] Na rozdiel od situácie podľa aktu o pristúpení z roku 2003, akt o pristúpení z roku 2005 teraz výslovne obsahuje ustanovenie povoľujúce poskytnúť dočasné výnimky, pokiaľ ide o akty Spoločenstva prijaté v období medzi dňom uzavretia a dňom pristúpenia.[25] Zastávam názor, že táto úprava v najnovšom akte

24 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 12.

25 — Článok 55 aktu o pristúpení ktorý stanovuje: „Na riadne odôvodnenú žiadosť Bulharska alebo Rumunska predloženú Komisii najneskôr v deň pristúpenia, môže Rada na návrh Komisie alebo Komisia, ak bol pôvodný akt prijatý Komisiou, prijať opatrenia zahŕňajúce dočasné výnimky z aktov inštitúcií *prijatých medzi 1. októbrom 2004 a dňom pristúpenia*. Tieto opatrenia sa prijmú v súlade s hlasovacími pravidlami, ktorými sa spravuje prijímanie aktu, v prípade ktorého sa požaduje dočasná výnimka. Ak sa tieto výnimky prijmú po pristúpení, môžu sa uplatňovať odo dňa pristúpenia“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

o pristúpení slúži len na zdôraznenie skutočnosti, že článok 57 AP nemožno použiť ako základ pre poskytnutie dočasných výnimiek. V tomto ohľade je takisto podstatné, že nedošlo k úprave oblasti pôsobnosti *ratione materiae* paralelného ustanovenia k článku 57 AP tak, aby toto ustanovenie umožňovalo poskytovanie výnimiek, ale že bola rozšírená oblasť pôsobnosti *ratione temporis* paralelného ustanovenia k článku 55 AP. V tomto ohľade zastávam názor, že vysvetlenie tejto úpravy v akte o pristúpení z roku 2005 vo vzťahu k aktu o pristúpení z roku 2003, v rámci ktorého Rada uvádza, že v skôr uvedenom predpise bol vytvorený výslovný právny základ, pretože neexistovala žiadna záruka, že Súdny dvor bude vykladať článok 57 AP takým spôsobom, ako to navrhovala Rada, je nedôveryhodné.

67. Odmietnuť treba aj tvrdenie Rady, že zákonodarca Spoločenstva nemôže prijímať právne predpisy s ohľadom na pristupujúce štáty, ktoré ešte nie sú plnoprávnymi členskými štátmi Únie. Článok 2 ods. 3 zmluvy o pristúpení totiž stanovuje práve takúto zásadu so zreteľom na ustanovenie aktu o pristúpení, ktoré upravuje legislatívnu právomoc. [26] Ak akt o pristúpení nestanovuje žiadnu výslovnú právomoc, neexistuje obmedzenie, ktoré by bránilo zákonodarcovi Spoločenstva predvídať v právnych predpisoch, prijatých podľa Zmluvy ES, pristúpenie nových členských štátov. Tým, že pristupujúce štáty nie sú v tom čase súčasťou legislatívneho procesu, nie je dotknutá právomoc zákonodarných orgánov Spoločenstva prijímať takéto akty Spoločenstva. Je navyše možné predpokladať, že pokiaľ zákonodarca Spoločenstva prihliada v právnych predpisoch prijatých pred pristúpením na situáciu v pristupujúcom členskom štáte, robí tak na základe informácií, ktoré obdržal od takéhoto štátu v rámci informačného a konzultačného postupu. Účelom akéhokoľvek takéhoto ustanovenia bude uľahčiť pristúpenie daného členského štátu a je ho možné považovať za vyjadrenie lojálnej spolupráce medzi orgánmi Spoločenstva a pristupujúcimi štátmi v čase pred pristúpením. Jedinou právnou požiadavkou s ohľadom na takéto ustanovenie bude, aby ich nadobudnutie platnosti bolo podmienené skutočným pristúpením dotknutého štátu.

68. Keďže článok 57 AP nemôže slúžiť ako právny základ pre prijatie napadnutej smernice, pretože jeho oblasť pôsobnosti *ratione materiae* je obmedzená na úpravu aktov Spoločenstva, tvrdenie Rady, že článok 57 AP musí byť považovaný za *lex specialis* vo vzťahu k ustanoveniam obsiahnutým v Zmluve ES nie je viac relevantné a nie je potrebné naň ďalej brať ohľad.

69. Nakoniec, Rada a poľská vláda tvrdia, že prechádzajúca legislatívna prax uvádza rôzne

26 — Tento článok stanovuje: „Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 2, sú orgány únie oprávnené prijať pred pristúpením opatrenia uvedené v článku... 55 až 57 aktu o pristúpení... Tieto opatrenia nadobudnú platnosť a účinnosť iba za podmienky a ku dňu nadobudnutia platnosti tejto zmluvy."

príklady dočasných výnimiek založených na ustanoveniach predchádzajúcich aktov o pristúpení paralelných k článku 57 AP. [27] Skutočnosť, že dané ustanovenie bolo na tento účel použité v minulosti, samo osebe nenaznačuje, že táto prax bola v súlade s právom. Keďže platnosť predmetných aktov Spoločenstva nebola napadnutá pred Súdnym dvorom, tento postup nebol doposiaľ predmetom súdneho preskúmania a v dôsledku toho neexistuje judikatúra, ktorá by ju potvrdzovala. V každom prípade, od 2. októbra 1997, kedy Súdny dvor vydal jednoznačné rozhodnutie vo veci EHLASS, podľa ktorého také ustanovenia, akým je článok 57 AP, nemôžu byť použité pre prijatie zmien aktov Spoločenstva, [28] je celkom zjavné, že poskytovanie výnimiek na základe uvedeného ustanovenia je z právneho hľadiska riskantné.

70. Dospel som preto k záveru, že keďže článok 57 AP nepredstavuje vhodný právny základ pre smernicu 2004/85, pretože pri jeho prijatí boli porušené podstatné procesné náležitosti v zmysle článku 230 ES, v dôsledku toho by mala byť zrušená.

27 — Pozri napríklad smernicu Rady 94/72/ES z 19. decembra 1994, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 91/439/EHS o vodičských preukazoch (Ú. v. ES L 337, s. 86; Mim. vyd. 07/002, s. 238).

28 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 14 rozsudku.

B — *Druhý žalobný dôvod protiprávnosti: nedostatočné odôvodnenie*

71. Keďže zastávam názor, že prvý žalobný dôvod protiprávnosti je dostatočne opodstatnený, nemá zmysel skúmať druhý dôvod predložený Európskym parlamentom.

C — *Zachovanie účinkov smernice 2004/85*

72. Rada navrhla, aby v prípade, že Súdny dvor rozhodne o zrušení napadnutej smernice, boli účinky uvedenej smernice zachované na základe ustanovení článku 231 druhého odseku ES. Európsky parlament zastáva názor, že jeho žaloba sa týka len právneho základu napadnutej smernice, a nie jej obsahu.

73. Vzhľadom na to, že žalobca nespochybňuje podstatu smernice 2004/85 a keďže samotné zrušenie smernice by viedlo, ako to uvádza Rada, estónska a poľská vláda a Komisia, k veľkej neistote v odvetví elektroenergetiky v Estónsku, je to dostatočným dôvod na to, aby sa prijal návrh Rady na zachovanie účinkov smernice 2004/85.

VII — Návrh

74. Na základe vyššie uvedených tvrdení navrhujem, aby Súdny dvor:

— zrušil smernicu 2004/85/ES z 28. júna 2004, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES, pokiaľ ide o uplatňovanie určitých ustanovení v Estónsku,

— zachoval účinky zrušenej smernice,

— zaviazal Radu Európskej únie na náhradu trov konania,

— zaviazal Estónsku republiku, Poľskú republiku a Komisiu Európskych spoločenstiev na náhradu ich trov konania.