STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
L. A. GEELHOEDA
přednesené dne 1. června 2006 [1]

I – Úvod

1. Touto žalobou na základě článku 230 ES se Evropský parlament domáhá zrušení nařízení č. 1223/2004 [2], kterým se Slovinsku povoluje dočasná odchylka, pokud jde o použitelnost některých ustanovení nařízení č. 1228/2003 [3]. Žaloba vychází z tvrzení, že nařízení č. 1223/2004 bylo nesprávně založeno na článku 57 aktu o přistoupení ze dne 16. dubna 2003 [4]. Souběžně s touto žalobou podal Evropský parlament proti Radě podobnou žalobu ohledně dočasné odchylky povolené Estonsku na základě téhož ustanovení [5]. Své stanovisko v uvedené věci přednesu společně se stanoviskem v projednávané věci.

2. V následující části jsou uvedena pouze relevantní procesněprávní ustanovení aktu o přistoupení. Ostatní, hmotněprávní ustanovení týkající se vlastních odchylek, jsou popsána v části III, kde je vysvětlen skutkový základ sporu.

II – Relevantní ustanovení

3. Žaloba Evropského parlamentu se týká správného výkladu článku 57 AP, který stanoví:

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Nařízení Rady (ES) č. 1223/2004 ze dne 28. června 2004, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1228/2003, pokud jde o datum použitelnosti některých ustanovení na Slovinsko (Úř. věst. L 233, s. 3; dále jen „nařízení č. 1223/2004“ nebo „napadené nařízení“).

3 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1228/2003 ze dne 26. června 2003 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou (Úř. věst. L 176, s. 1; Zvl. vyd. 12/02, s. 175, dále jen „nařízení č. 1228/2003“).

4 — Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie ze dne 16. dubna 2003 (Úř. věst. L 236, s. 33, dále jen „akt o přistoupení“ nebo „AP“).

5 — Věc C-413/04, Evropský parlament v. Rada, probíhající před Soudním dvorem.

„1. Jestliže akty orgánů přijaté před přistoupením vyžadují v důsledku přistoupení úpravy a jestliže tyto nezbytné úpravy nejsou stanoveny tímto aktem ani jeho přílohami, provedou se tyto úpravy postupem podle odstavce 2. Tyto úpravy vstoupí v platnost dnem přistoupení.

2. Příslušné úpravy provede za tímto účelem buď Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou, nebo je provede Komise, podle toho, který orgán původní akty přijal."

4. Pro přezkoumání článku 57 AP ve správných souvislostech je třeba uvést článek 55 AP, který stanoví:

„Na základě řádně odůvodněné žádosti některého nového členského státu může Rada na návrh Komise jednomyslně přijmout před 1. květnem 2004 opatření spočívající v dočasné odchylce od aktů orgánů, které byly přijaty mezi 1. listopadem 2002 a dnem podpisu smlouvy o přistoupení."

5. Je třeba rovněž zmínit informační a konzultační postup upravený výměnou dopisů mezi Evropskou unií a novými členskými státy, které tvoří přílohu závěrečného aktu smlouvy o přistoupení. Bylo dohodnuto, že v rámci uvedeného postupu budou evropské orgány přiměřeně informovat přistupující státy o jakémkoli návrhu, sdělení, doporučení či podnětu, které by mohly vést k rozhodnutím orgánů nebo institucí Evropské unie. Na základě odůvodněné žádosti přistupujícího státu, ve které jsou vyjádřeny jeho zájmy jako budoucího člena Unie, se mohou o takovém rozhodnutí konat konzultace v rámci prozatímního výboru složeného ze zástupců Unie a přistupujících států. V případě, že i po skončení konzultací přetrvávají vážné obtíže, může být věc na žádost přistupujícího státu projednána na úrovni ministrů.

III – Základ sporu

6. Cílem nařízení č. 1228/2003 přijatého dne 26. června 2003 na základě článku 95 ES je, podle znění jeho prvního článku, stanovit spravedlivá pravidla pro přeshraniční obchod s elektřinou za účelem zlepšení hospodářské soutěže na vnitřním trhu s elektřinou s přihlédnutím ke zvláštnostem celostátních a regionálních trhů. Systém mimo jiné zahrnuje stanovení harmonizovaných zásad pro přidělování dostupné kapacity propojení mezi vnitrostátními přenosovými sousta-

vami. Článek 6 odst. 1 nařízení stanoví základní zásady řízení přetížení a má následující znění:

„Na přetížení sítě se reaguje pomocí nediskriminujících tržně orientovaných řešení, které[á] poskytnou účinné hospodářské signály daným účastníkům trhu a provozovatelům přenosových soustav. Problémy přetížení sítě jsou přednostně řešeny metodami nezaloženými na transakcích, tj. metodami, které nezahrnují výběr mezi smlouvami jednotlivých účastníků trhu."

Pojem „přetížení" je definován v čl. 2 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1228/2003 jako „situace, v níž propojení spojující vnitrostátní přenosové sítě nemůže pojmout všechny fyzické toky vyplývající z mezinárodního obchodu požadovaného účastníky trhu z důvodu nedostatku kapacity propojovacích vedení nebo zúčastněných vnitrostátních přenosových soustav". Podrobná pravidla pro provedení čl. 6 odst. 1 nařízení 1228/2003 jsou obsažena v pravidlech č. 1 až 4 kapitoly nazvané „Obecné záležitosti" přílohy tohoto nařízení s názvem „Obecné zásady pro správu a přidělování dostupné přenosové kapacity pro propojení mezi vnitrostátními systémy" [6]. Nařízení je použitelné od 1. července 2004 (článek 15 nařízení).

7. Poté, co se Slovinská republika dozvěděla v rámci informačního a konzultačního postupu o návrhu Komise, který vedl k přijetí nařízení č. 1228/2003, informovala Komisi dopisem ze den 23. června 2003 o obtížích, které očekává při provádění nařízení č. 1228/2003. Systém používaný za účelem řízení přetížení u propojení s Rakouskem a Itálií nelze považovat za nediskriminační či tržní, jak požaduje nařízení. Na základě tohoto systému je v případě přetížení dostupná kapacita přidělována žadatelům bezplatně a poměrným způsobem. Případnými žadateli jsou slovinští spotřebitelé (na rakouské hranici) a slovinští výrobci

6 — „1. Metoda(y) řízení přetížení používaná(é) členskými státy musí řešit krátkodobé přetížení tržním, hospodářsky účinným způsobem, při současném poskytování signálů nebo podnětů pro účinné investování do sítí a výroby na vhodných místech. 2. Provozovatelé přenosových soustav, případně členské státy, zabezpečí nediskriminační a průhledné normy, v nichž se uvede, jaké metody řízení přetížení se použijí za jakých podmínek. Tyto normy, spolu s bezpečnostními normami, musí být vydány ve veřejně přístupných dokumentech. 3. Rozdílné zacházení s různými typy přeshraničních transakcí, ať již jde o fyzické dvoustranné smlouvy, nebo o nabídky na prodej nebo nákup na zahraničních organizovaných trzích, se při navrhování pravidel zvláštních metod řízení přetížení omezí na minimum. Metoda přidělování nedostatkové přenosové kapacity musí být průhledná. Pokud existují rozdíly v zacházení s transakcemi, je třeba prokazovat, že nejde o narušování nebo bránění rozvoji hospodářské soutěže. 4. Cenové signály vycházející ze systémů řízení přetížení musí záviset na směru přenosu."

elektřiny (na italské hranici), kteří požádají alespoň o 1 MW (což *de facto* vylučuje malé spotřebitele, zejména domácnosti).

8. Slovinsko zdůrazňuje, že pokud jde o propojení s Rakouskem, vedlo poměrné přidělování k přidělování kapacity velkým, energeticky náročným průmyslovým spotřebitelům na severu země, zejména výrobcům hliníku a oceli. Pokud by se kapacita přidělovala na základě tržního mechanismu, zaznamenaly by tyto společnosti nárůst výrobních nákladů, což by je učinilo krátkodobě nekonkurenceschopnými a ohrozilo by to právě probíhající konečnou fázi procesu jejich restrukturalizace. Pokud jde o propojení s Itálií, dovoluje poměrné přidělování slovinským výrobcům elektřiny prodat část jejich produkce na italském trhu a mít prospěch z vyšší cenové hladiny elektřiny v Itálii. Pokud by kapacita nadále nebyla přidělována bezplatně, ale za tržní ceny, byly by dodatečné náklady blízko aktuálním cenovým rozdílům mezi italským a slovinským trhem. Zejména jeden výrobce – největší výrobce elektřiny ve Slovinsku – musí nést vysoké náklady způsobené investicemi do ochrany životního prostředí, nezbytnými pro dosažení souladu s *acquis communautaire*[7].

7 — Důvodová zpráva k návrhu Komise (KOM(2004) 309 v konečném znění, bod 2).

9. Slovinsko proto požádalo Komisi, aby mu v souladu s článkem 57 AP poskytla přechodné období do 1. července 2007, pokud jde o úplné provedení nařízení č. 1228/2003.

10. Komise tedy připravila návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady na základě článku 95 ES, směřující ke změně nařízení č. 1228/2003 tak, aby Slovinsku bylo poskytnuto přechodné období do 1. července 2007 ohledně použití čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení a pravidel 1 až 4 uvedených v kapitole nazvané „Obecné záležitosti" přílohy tohoto nařízení. To vedlo k přijetí nařízení č. 1223/2004 Radou na základě článku 57 AP namísto článku 95 ES. Článek 1 nařízení č. 1223/2004 stanoví, že v článku 15 nařízení č. 1228/2003 se doplňuje nový pododstavec, který zní:

„Pokud jde o propojení mezi Slovinskem a sousedícími členskými státy, použijí se čl. 6 odst. 1 a pravidla 1 až 4 obsažená v příloze v kapitole nazvané „Obecné záležitosti" ode dne 1. července 2007. Tento pododstavec se vztahuje pouze na propojovací kapacitu, která je přidělována provozovatelem slovinské přenosové soustavy a pouze [tehdy], pokud tato kapacita nepřesahuje polovinu celkové dostupné propojovací kapacity."

11. V dopise ze dne 9. července 2004 adresovaném předsedovi Evropského parlamentu vysvětlil generální tajemník Rady, že se Rada rozhodla založit nařízení na článku 57 AP s ohledem na úzký vztah mezi návrhem Komise a smlouvou o přistoupení a s ohledem na nezbytnost upravit nařízení č. 1228/2003 včas, tzn. před 1. červencem 2004, datem, od nějž se toto nařízení použije. Článek 57 AP nevyžaduje účast Evropského parlamentu.

IV – Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

12. Svou žalobou podanou dne 27. září 2004 podle článku 230 ES se Evropský parlament domáhá, aby Soudní dvůr:

— zrušil nařízení č. 1223/2004;

— uložil Radě náhradu všech nákladů řízení.

13. Rada se domáhá, aby Soudní dvůr:

— žalobu zamítl;

— uložil Evropskému parlamentu náhradu nákladů řízení.

14. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 21. prosince 2004 bylo povoleno vedlejší účastenství Komise na podporu návrhových žádání Evropského parlamentu.

15. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 9. března 2005 bylo povoleno vedlejší účastenství Estonské republiky a Polské republiky na podporu návrhových žádání Rady.

16. Evropský parlament, Rada, Komise a estonská a polská vláda učinily ústní vyjádření při jednání dne 15. března 2006. Věc byla projednána společně s výše uvedenou věcí C-413/04.

V – Shrnutí tvrzení účastníků řízení

A – *První žalobní důvod směřující ke zrušení: nevhodný právní základ*

1. Evropský parlament, podporovaný Komisí

17. Evropský parlament zaprvé poukazuje na to, že článek 57 AP nepředstavuje vhodný

právní základ pro přijetí nařízení č. 1223/2004. Má za to, že uvedené nařízení mělo být přijato v souladu s řádným legislativním postupem podle článku 95 ES, jak navrhla Komise. Legislativní praxe nabízí různé příklady dočasných odchylek povolených novým členským státům podle uvedeného ustanovení a podle článku 15 ES za účelem zohlednění rozdílů ve vývoji jednotlivých hospodářství. Zdůrazňuje, že článek 57 AP stanoví postup pro úpravy právních předpisů Společenství z důvodu přistoupení a pro použití aktů Společenství, které nebyly upraveny vlastním aktem o přistoupení, na nové členské státy. Změny, které jdou nad rámec tohoto cíle, nemohou být založeny na článku 57 AP. Uvedené ustanovení nemůže být použito k zavedení nových odchylek od aktů Společenství.

18. Odchylky od aktů Společenství, které nebyly začleněny do vlastního aktu o přistoupení, mohou být založeny pouze na článku 55 AP. Uvedené ustanovení je ovšem použitelné pouze s ohledem na akty Společenství, které byly přijaty mezi datem ukončení jednání o přistoupení, takzvaným „datem uzavření" (1. listopad 2002), a datem podpisu smlouvy o přistoupení (16. duben 2003). Omezená povaha tohoto ustanovení rovněž vyplývá ze skutečnosti, že vyžaduje jednomyslné rozhodnutí Rady. Nelze si tedy představit, že by bylo možné na základě článku 57 AP, který se týká pouze „úprav" aktů Společenství, není omezen na akty přijaté ve vymezené době a upravuje přijímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou, poskytnout odchylky od aktů Společenství přijatých po datu podpisu smlouvy o přistoupení.

19. Tento výklad potvrzuje skutečnost, že ustanovení paralelní k článku 55 AP v aktu o přistoupení z roku 2005 o podmínkách přistoupení Bulharska a Rumunska k Evropské unii [8] výslovně umožňuje Radě povolit odchylky od aktů Společenství přijatých v době mezi datem uzavření a datem přistoupení, a nikoli pouze mezi datem uzavření a datem podpisu. To prokazuje, že v aktu o přistoupení z roku 2003 není prvně uvedená možnost upravena a že článek 57 AP nelze použít jako základ pro poskytnutí odchylek.

20. Vzhledem k tomu, že základní zásadou, pokud jde o přistoupení, je úplné převzetí *acquis communautaire* a úplné uplatňování práva Společenství ze strany nových členských států, ustanovení umožňující povolení odchylek musí být vykládána restriktivně. V této souvislosti Evropský parlament upozorňuje, že zatímco „úpravy" stanovené v článku 57 AP směřují ke snazšímu uplatňování práva Společenství v nových

8 — Akt o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie ze dne 25. dubna 2005 (Úř. věst. L 157, s. 203).

členských státech, „odchylky" mají účinek přesně opačný, neboť přechodně odkládají použitelnost některých ustanovení práva Společenství. Jedna z podmínek použití článku 57 AP jako základu pro přijetí rozhodnutí tedy není splněna.

21. Pokud jde o naléhavost zmiňovanou v dopise Rady ze dne 9. července 2004, Evropský parlament konstatuje, že Rada jej po předložení návrhu Komise nepožádala o uplatnění postupu pro naléhavé případy.

22. Ve svém vyjádření na podporu žaloby Evropského parlamentu Komise uvádí, že akt o přistoupení obsahuje soudržný systém ustanovení týkajících se provádění technických úprav aktů Společenství a řešení problematiky změn *acquis communautaire* v době mezi datem uzavření a datem přistoupení. Článek 55 AP představuje určitou formu pokračování jednání o přistoupení, neboť umožňuje novým členským státům žádat o odchylky od aktů přijatých mezi datem uzavření a datem podpisu. Po posledně jmenovaném datu se použije informační a konzultační postup. V této souvislosti mají nové členské státy postavení pozorovatele v rámci příslušných orgánů a mohou v průběhu legislativního postupu předkládat své žádosti o odchylky.

23. Článek 57 AP sleduje jiný cíl než článek 55 AP. Samotná koexistence obou ustanovení totiž dokládá, že je nelze vzájemně zaměňovat. Účelem článku 57 AP je vytvořit právní základ pro provádění nezbytných úprav aktů Společenství, které jsou nepostradatelné z hlediska usnadnění přistoupení. Odchylky naopak nejsou v tomto směru nikdy nepostradatelné. Neexistuje-li možnost volby, pokud jde o otázku, zda je úprava nezbytná, či nikoli, vyžaduje povolení odchylky politické rozhodnutí. Tím je rovněž vysvětleno, proč při hlasování podle článku 57 AP postačí kvalifikovaná většina, zatímco článek 55 AP vyžaduje jednomyslné rozhodnutí.

24. Ve světle rozdílného znění obou těchto ustanovení aktu o přistoupení, jejich úlohy a místa ve struktuře uvedeného aktu a odlišných postupů rozhodování je zjevné, že článek 57 AP nelze použít jako základ pro povolení odchylek od aktů Společenství. I když je posuzován samostatně, nelze článek 57 AP použít pro tento účel, neboť „odchylky" nelze považovat za pouhé „úpravy". Zatímco posledně jmenované jsou nezbytné za účelem integrace, odchylky naopak představují prvek dezintegrace.

25. Komise dochází k závěru, že článek 55 AP ani článek 57 AP nejsou v projednávané věci použitelné, a měl tedy být uplatněn

řádný legislativní postup podle Smlouvy o ES. Doplňuje, že v této souvislosti lze buď zohlednit žádosti nově přistupujících členských států o odchylky, nebo je přijmout po přistoupení a stanovit jejich zpětný účinek.

2. Rada, podporovaná estonskou a polskou vládou

26. Rada tvrdí, že články 55 AP a 57 AP nelze vykládat doslovně, nýbrž ve světle jejich cílů a kontextu, kterým je usnadnit přistoupení nových členských států a zároveň zaručit úplné a jednotné použití práva Společenství od data přistoupení.

27. Článek 55 AP umožňuje novým členským státům požadovat dočasné odchylky od aktů Společenství přijatých mezi datem uzavření a datem podpisu aktu o přistoupení. Odráží tak zásadu mezinárodního práva, kde smlouvy jsou předmětem jednání do okamžiku jejich podpisu. To také vysvětluje, proč článek 55 AP vyžaduje podání formální žádosti o odchylku a jednomyslné přijetí rozhodnutí o jejich povolení. Po podpisu aktu o přistoupení je vhodnější, aby úpravy aktů Společenství byly přijímány v legislativním rámci Společenství podle článku 57 AP.

28. Článek 57 AP je třeba považovat za *lex specialis* ve vztahu k relevantním ustanovením Smlouvy o ES, jež slouží jako právní základ pro přijímání aktů Společenství na základě řádného legislativního postupu. Jeho cílem je stanovit flexibilní postup úpravy aktů, které nebyly upraveny vlastním aktem o přistoupení [9]. Rada má za to, že nic nenaznačuje, že by „úprava" ve smyslu článku 57 AP nemohla mít formu odchylky. Uvedené ustanovení je možné použít k úpravě aktů Společenství, pokud jsou splněny podmínky v něm stanovené. V projednávané věci Rada upozorňuje, že nařízení č. 1223/2004 bylo přijato k úpravě nařízení č. 1228/2003 z důvodů souvisejících s přistoupením Slovinska k Evropské unii a že tato úprava nebyla stanovena v aktu o přistoupení. Jak je stanoveno v bodech odůvodnění nařízení č. 1223/2004, bez přechodného období by bylo ohroženo pokračující úsilí slovinských energeticky náročných průmyslových odvětví o restrukturalizaci a dosažení shody s *acquis communautaire*, které se vztahuje na výrobu elektřiny. Nařízení tak bylo

9 — Rozsudek ze dne 2. října 1997, Evropský parlament v. Rada (C-259/95, Recueil, s. I-5303, bod 27; dále rovněž „rozsudek EHLASS").

správně založeno na článku 57 AP. Rada dodává, že její výklad je potvrzen předchozí legislativní praxí v tom smyslu, že podobné odchylky byly přijaty v souvislosti s ustanovením paralelními k článku 57 AP v dřívějších aktech o přistoupení.

29. Rada dále tvrdí, že k povolení odchylky požadované Slovinskem nebylo možné použít řádný legislativní postup. Ustanovení Smlouvy o ES nelze použít k úpravě situace týkající se přistupujícího členského státu před ratifikací smlouvy o přistoupení. Informační a konzultační postup, který se použije po datu podpisu smlouvy o přistoupení, stanoví rámec odlišný od rámce orgánů Společenství. Rada má tedy za to, že nebylo možné začlenit odchylku požadovanou Slovinskem do nařízení č. 1228/2003. Bylo ji možno povolit pouze samostatně na základě relevantních ustanovení aktu o přistoupení.

30. Pokud jde o skutečnost, že akt o přistoupení z roku 2005 o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska nyní obsahuje výslovné ustanovení připouštějící poskytnutí odchylek mezi datem uzavření a datem přistoupení, Rada konstatuje, že uvedené ustanovení je třeba považovat za vyjasnění současného stavu a bylo do aktu začleněno jako záruka pro případ, že by se Soudní dvůr neztotožnil s jejím výkladem článku 57 AP.

31. Z důvodů, které se z velké části shodují s těmi, které uvedla Rada, má estonská vláda za to, že článek 57 AP byl vhodným právním základem pro odchylku poskytnutou Slovinsku v nařízení č. 1223/2004.

32. Polská vláda tvrdí, že článek 57 AP je třeba vykládat ve světle cíle aktu o přistoupení, kterým je usnadnit přistoupení nových členských států, a ve světle zásad solidarity a loajality mezi členskými státy. To znamená, že by měla existovat možnost poskytnutí dočasných odchylek od aktů Společenství přijatých po datu podpisu aktu o přistoupení, není-li okamžitý vstup takových aktů v platnost v okamžiku přistoupení možný nebo by měl vážné společenské a hospodářské důsledky pro nový členský stát. Výklad obhajovaný Evropským parlamentem by znemožnil poskytnutí přechodných období, pokud jde o akty Společenství přijaté po datu podpisu. Tím by byla ohrožena autonomie přistupujících členských států v rozporu s mezinárodněprávní zásadou rovnosti mezi státy. Polská vláda má pochybnosti, zda by mohly být nutné odchylky povoleny na základě článku 95 ES, jehož účelem je především vyloučit omezení volného pohybu a narušení hospodářské soutěže [10].

10 — Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, s. I-11453, body 60 a 61).

B – *Druhý žalobní důvod směřující ke zrušení: nedostatečné odůvodnění*

33. Jako druhý důvod směřující ke zrušení nařízení č. 1223/2004 Evropský parlament poukazuje na to, že nařízení je nedostatečně odůvodněno, neboť z odůvodnění napadeného nařízení nijak nevyplývá, proč byl jako právní základ použit článek 57 AP, a nikoli ustanovení zmiňovaná Komisí v jejím návrhu. Důvody tohoto postupu, jež jsou uvedeny v dopise generálního tajemníka Rady zaslaném předsedovi Evropského parlamentu, nelze považovat za odůvodnění ve smyslu článku 253 ES. Ať je tomu jakkoli, Rada nepožádala Evropský parlament o uplatnění postupu pro naléhavé případy za účelem přijetí napadeného nařízení.

34. Rada, podporovaná estonskou vládou, namítá, že stačí, aby právní základ aktu jasně vyplýval z obsahu takového aktu, aniž by bylo nutné uvést podrobné důvody této volby. Skutečnost, že Rada uplatňuje jiný právní základ, než jaký navrhla Komise, nevyžaduje zvláštní vysvětlení. V každém případě jsou v odůvodnění napadeného nařízení jasně uvedeny důvody pro povolení odchylky Slovinsku, pokud jde o použití nařízení č. 1228/2003.

C – *Omezení časových účinků rozsudku v případě zrušení*

35. Vzhledem k nutnosti zabránit situaci právní nejistoty hospodářských subjektů, investorů a pracovníků v odvětví elektřiny ve Slovinsku navrhuje Rada, podporovaná estonskou vládou, Soudnímu dvoru podle článku 231 druhého pododstavce ES, aby v případě, že bude žaloba Evropského parlamentu úspěšná, zachoval účinky nařízení č. 1223/2004 až do přijetí nového nařízení, které ho nahradí.

36. Komise rovněž souhlasí s návrhem Rady a uvádí, že pouhé zrušení napadeného nařízení by postavilo Slovinsko do situace, kdy by porušovalo právo Společenství, aniž by za takovou situaci neslo odpovědnost.

37. Evropský parlament má za to, že jeho žaloba se netýká otázky, zda je odchylka povolená Slovinsku odůvodněná, či nikoli, nýbrž zpochybňuje pouze právní základ napadeného nařízení. Nepovažuje proto za nezbytné zaujmout stanovisko k návrhu Rady.

VI – Posouzení

A – *První žalobní důvod protiprávnosti: článek 57 AP jako právní základ nařízení č. 1223/2004*

38. Evropský parlament a Rada upozornily, že podle ustálené judikatury se musí volba právního základu aktu Společenství zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah aktu [11].

39. Ústřední otázkou v projednávané věci je, zda lze článek 57 AP použít k poskytnutí takové odchylky, jaká je stanovena v nařízení č. 1223/2004. To zahrnuje přezkoumání věcné a časové působnosti článku 57 AP.

40. Článek 57 AP představuje jeden z prvků systému stanoveného v části páté hlavě II aktu o přistoupení, která vymezuje podmínky použitelnosti aktů Společenství v nových členských státech. Základním pravidlem je, že směrnice a rozhodnutí ve smyslu článku 249 ES se vztahují na nové členské státy ode dne přistoupení a že k tomuto datu je třeba přijmout nezbytná prováděcí opatření, pokud nestanoví akt o přistoupení nebo jeho přílohy jiné lhůty (článek 53 AP a článek 54 AP).

41. Vzhledem k tomu, že *acquis communautaire* se po uzavření jednání o přístupu a dokončení textu aktu o přistoupení i nadále vyvíjí, je zjevně zapotřebí umožnit poskytnutí dočasných odchylek od takových aktů. Tuto možnost poskytuje článek 55 AP. Taková možnost je ovšem výslovně omezena na akty Společenství, které byly přijaty před datem podpisu smlouvy o přistoupení. Odchylky povolené podle uvedeného ustanovení musí být formálně vyžádány novým členským státem a povolují se jednomyslným rozhodnutím Rady na návrh Komise.

42. Článek 57 AP představuje základ pro úpravu aktů Společenství z důvodu přistoupení, pokud nebyly nezbytné úpravy stanoveny v aktu o přistoupení nebo jeho přílohách. Uvedené ustanovení neobsahuje podobné časové omezení, jako je omezení stanovené v článku 55 AP: na základě tohoto ustanovení mohou být upraveny veškeré akty přijaté před přistoupením. Úpravy přijímá Rada na návrh Komise kvalifikovanou větši-

11 — Viz, mimo jiné, rozsudky ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada (C-300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10); ze dne 12. prosince 2002, Komise v. Rada (C-281/01, Recueil, s. I-12049, bod 33), a ze dne 10. ledna 2006 Komise v. Parlament a Rada (C-178/03, Sb. rozh. s. I-107, bod 41).

nou, nebo samotná Komise, podle toho, který orgán akt vyžadující úpravu přijal. Za tímto účelem tyto orgány provedou „příslušné úpravy" (čl. 57 odst. 2 AP).

43. Pokud je článek 57 AP vykládán ve spojení s článkem 55 AP, je zjevné, že obě tato ustanovení slouží k jiným účelům v době před formálním přistoupením členských států k Evropské unii. Tato skutečnost vyplývá jak z rozdílů v terminologii, tak z procesních požadavků na přijetí opatření podle obou ustanovení.

44. Rozdíly v terminologii se týkají pojmů „dočasná odchylka" v článku 55 AP a „úprava" (nezbytná z důvodu přistoupení) v článku 57 AP. Evropský parlament a Komise upozorňují, že zásadní rozdíl mezi těmito dvěma pojmy spočívá v tom, že zatímco účelem „odchylek" je dočasně vyloučit použitelnost určitého prvku *acquis communautaire* v členském státě s cílem poskytnout takovému členskému státu dostatek času pro přijetí nezbytných kroků, jež mu umožní v plném rozsahu splnit jeho závazky v rámci Společenství, „úpravy" mají účinek opačný a směřují k zajištění použitelnosti acquis při přistoupení. Jinými slovy, zatímco „odchylky" vedou k odkladu použití určitého aktu Společenství v novém členském státě, „úpravy" jsou nepostradatelné k okamžitému použití aktu Společenství k datu přistoupení.

45. V rozsudku EHLASS [12] měl Soudní dvůr možnost vyjádřit své stanovisko k věcné působnosti ustanovení aktu o přistoupení z roku 1994 [13]. Pokud jde o článek 169 uvedeného aktu o přistoupení, který je totožný s článkem 57 AP, Soudní dvůr uvedl, že „jediným účelem úprav provedených na základě článku 169 je rozšířit použití opatření Společenství, která nebyla upravena vlastním aktem o přistoupení, na nové členské státy. Na článku 169 uvedeného aktu tedy nemohou být založeny žádné jiné změny" [14]. Ve stejném rozsudku Soudní dvůr zopakoval, že „z článku 169 lze vycházet pouze při přijetí úprav určených výhradně k tomu, aby učinily dotčená opatření použitelnými v nových členských státech, přičemž se vyloučí veškeré jiné změny" [15].

46. Z těchto úvah nutně vyplývá, že pojem „úpravy", který má na první pohled širší

12 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 9.

13 — Akt o podmínkách přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království a úpravách smluv zakládajících Evropskou unii (Úř. věst. 1994, C 241, s. 8).

14 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 9, v bodě 14 rozsudku.

15 — V bodě 19 rozsudku.

rozsah, nelze v kontextu článku 57 AP vykládat v tom smyslu, že zahrnuje i věcné změny aktů Společenství či opatření umožňující odchylky od takových aktů. Vztahuje se tedy pouze na nevyhnutelné úpravy opatření Společenství, jež vycházejí z technických, a nikoli politických důvodů. Skutečnost, že pojem „úpravy" není v aktu o přistoupení vymezen a že uvedený akt nevylučuje, že jsou v tomto pojmu zahrnuty i odchylky, jak tvrdí Rada a polská vláda, nemá v tomto směru význam, neboť tento rozdíl ve významu mezi oběma pojmy lze jasně dovodit z účelu článku 55 AP a článku 57 AP.

47. Tento rozdíl odrážejí postupy stanovené pro přijetí opatření podle obou těchto ustanovení. Vzhledem k tomu, že povolení dočasné odchylky představuje souhlas s neplněním určitých povinností vyplývajících z práva Společenství po určitou dobu a je především v zájmu dotyčného přistupujícího členského státu, je příslušné rozhodnutí politické povahy. To vysvětluje, proč článek 55 AP vyžaduje jednomyslné rozhodnutí, a to že rozhodnutí se přijímá na žádost dotyčného nového členského státu. Naopak, úprava aktů Společenství za účelem zajištění jejich plné použitelnosti v nových členských státech k datu přistoupení vyplývá přímo ze zásady, že nové členské státy musí k datu přistoupení v plném rozsahu přijmout a uplatňovat *acquis communautaire*. Takové úpravy nemají z podstaty samé politickou povahu, a mohou tedy být přijímány nezávisle na žádosti nového členského státu Radou rozhodující na návrh Komise kvalifikovanou většinou nebo samotnou Komisí, pokud jde o akty přijaté Komisí.

48. Chtěl bych zdůraznit, že kdyby bylo možné zakládat dočasné odchylky na článku 57 AP, neměl by článek 55 AP žádný samostatný účel, neboť prvně jmenované ustanovení se vztahuje rovněž na akty přijaté v době bezprostředně po datu uzavření. Znamenalo by to dokonce, že kdyby odchylka nemohla být povolena podle článku 55 AP z důvodu nejednomyslnosti Rady, mohla by ji Rada nicméně povolit pouze na základě uplynutí času, kvalifikovanou většinou po datu podpisu smlouvy o přistoupení. Vzhledem k tomu, že by se jednalo o obcházení procesněprávních záruk stanovených aktem o přistoupení s ohledem na přijímání odchylek, nemůže se zjevně jednat o úmysl autorů přístupových dokumentů.

49. Vzhledem k tomu, že napadené nařízení bylo přijato po datu přistoupení (1. květen 2004), vyvstává rovněž otázka časové působnosti článku 57 AP. Jinými slovy, může být

toto ustanovení použito jako právní základ pro úpravy aktů Společenství, přijatých před přistoupením, po datu přistoupení?

50. Tuto otázku rovněž řešil Soudní dvůr v rozsudku EHLASS. Opět ve vztahu k článku 169 aktu o přistoupení z roku 1994, který je, jak bylo uvedeno výše, totožný s článkem 57 AP, Soudní dvůr uvedl, že „podle čl. 2 odst. 3 smlouvy o přistoupení orgány Společenství ‚mohou' před přistoupením přijmout určitá opatření uvedená mj. v článku 169 aktu o přistoupení. Článek 2 odst. 3 tedy nijak neomezuje použití článku 169 po vstupu smlouvy o přistoupení v platnost, nýbrž pouze povoluje jeho použití před uvedeným datem" [16].

51. Soudní dvůr odmítl výhrady Evropského parlamentu, že takový výklad by umožňoval neomezené použití článku 169 a že toto ustanovení stanoví, že úpravy vstupují v platnost od data přistoupení, takže akty přijaté později by měly zpětný účinek. Pokud jde o prvně uvedenou výhradu, Soudní dvůr uvedl, že napadený akt byl přijat v „přiměřené lhůtě po vstupu smlouvy o přistoupení v platnost". Pokud jde o druhou výhradu, Soudní dvůr uznal nutnost vstupu napadeného aktu v platnost k datu přistoupení a uvedl, že nebylo tvrzeno, že by tím byla narušena právní jistota nebo ochrana legitimních očekávání.

52. Nejsem sice zcela přesvědčen o správnosti odmítnutí argumentů Evropského parlamentu v této otázce ze strany Soudního dvora, mám ovšem za to, že samotné uznání možnosti zpětného účinku úprav přijatých podle článku 57 AP potvrzuje závěr, že takové úpravy musí nutně být omezeného rozsahu a v žádném případě nemohou představovat věcnou změnu nebo pozastavení závazků vyplývajících z aktu Společenství.

53. Vzhledem k tomu, že odchylka poskytnutá Slovinsku nemohla vycházet z článku 55 AP, neboť nespadá do jeho oblasti působnosti *ratione temporis*, ani z článku 57 AP, neboť nespadá do jeho oblasti působnosti *ratione materiae*, je třeba dojít k závěru, že při neexistenci jiného výslovného ustanovení upravujícího tuto konkrétní situaci mělo být napadené nařízení založeno na ustanoveních, která sloužila jako právní základ pro nařízení č. 1228/2003, tedy na článku 95 ES. V tomto ohledu, jak podotýká Komise, po podpisu smlouvy o přistoupení zajišťoval informační a konzultační postup uvedený výše v bodu 5 potřebný rámec pro řešení žádostí přistupu-

16 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 9, v bodě 18 rozsudku.

jících států o přihlédnutí k jejich zájmům při přípravě nových právních předpisů Společenství. V této souvislosti lze dodat, že vzhledem ke zvláštním zájmům Slovinska, ze kterých vycházela žádost této země o povolení odchylky, bylo možné jako doplňkový právní základ použít rovněž článek 15 ES. Uvedený článek umožňuje povolení dočasných odchylek od aktů Společenství za účelem zohlednění rozdílů ve vývoji mezi hospodářstvími členských států.

54. Je možné, jak tvrdí Rada, že přijetí napadeného nařízení v rámci spolurozhodovacího postupu upraveného relevantními ustanoveními Smlouvy o ES by bylo poněkud těžkopádné. Podle uvedeného postupu by byly nezbytné úpravy nařízení č. 1228/2003 přijaty mnohem později, čímž by vzniklo dlouhé období právní nejistoty v odvětví elektřiny ve Slovinsku a Slovinsko by přechodně porušovalo své závazky vyplývající z práva Společenství. Skutečnost, že řádný legislativní postup s sebou přináší určité nevýhody, ovšem nemůže odůvodňovat vytvoření potřebného právního základu prostřednictvím extenzivního výkladu článku 57 AP.

55. Pokud bylo zjevně nezbytné výslovně připustit možnost poskytnutí dočasných odchylek od aktů Společenství přijatých před datem přistoupení nových členských států, neexistence takového ustanovení způsobila mezeru v přechodných ustanoveních aktu o přistoupení, kterou bylo možné vyplnit pouze v rámci stávajících legislativních pravomocí orgánů Společenství. Existenci takové mezery v právní úpravě zdůrazňuje akt o přistoupení z 25. dubna 2005, který se týká nadcházejícího přistoupení Bulharska a Rumunska k Evropské unii [17]. Na rozdíl od aktu o přistoupení z roku 2003, akt o přistoupení z roku 2005 obsahuje výslovné ustanovení umožňující povolení dočasných odchylek, pokud jde o akty Společenství přijaté v období mezi datem uzavření a datem přistoupení [18]. Mám za to, že tato úprava v posledním aktu o přistoupení pouze zdůrazňuje skutečnost, že článek 57 AP nelze použít jako základ pro povolení dočasných odchylek. V této souvislosti je rovněž důležité, že nedošlo k úpravě oblasti působnosti *ratione materiae* ustanovení paralelního k článku 57 AP tak, aby toto ustanovení umožňovalo poskytování odchylek, nýbrž že

17 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 8.

18 — Článek 55 aktu o přistoupení (2005), který stanoví: „Na základě řádně odůvodněné žádosti Bulharska nebo Rumunska předložené Komisi nejpozději ke dni přistoupení může Rada na návrh Komise nebo Komise, pokud byl původní akt přijat Komisí, učinit opatření spočívající v dočasných odchylkách od aktů orgánů *přijatých mezi 1. říjnem 2004 a dnem přistoupení*. Opatření budou přijata v souladu s pravidly hlasování, kterými se řídí přijetí aktu, od nějž se dočasná odchylka požaduje. Jsou-li tyto odchylky přijaty po přistoupení, mohou být použitelné ode dne přistoupení." (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska)

byla rozšířena oblast působnosti *ratione temporis* ustanovení paralelního k článku 55 AP. V tomto ohledu mám za to, že vysvětlení této úpravy v aktu o přistoupení z roku 2005 ve vztahu k aktu o přistoupení z roku 2003, v jehož rámci Rada uvádí, že v prvně jmenovaném předpisu byl vytvořen výslovný právní základ, neboť neexistovala žádná záruka, že Soudní dvůr bude vykládat článek 57 AP způsobem navrhovaným Radou, je neudržitelné.

56. Odmítnout je třeba i argument Rady, že zákonodárce Společenství nemůže přijímat právní předpisy s ohledem na přistupující státy, které dosud nejsou plnoprávnými členskými státy Unie. Článek 2 odst. 3 smlouvy o přistoupení totiž stanoví právě takovou zásadu s ohledem na ustanovení aktu o přistoupení upravující legislativní pravomoci [19]. Pokud akt o přistoupení nestanoví výslovnou pravomoc, není zákonodárce Společenství nijak omezen při předjímání přistoupení nových členských států v právních předpisech přijímaných na základě Smlouvy o ES před přistoupením. Skutečností, že přistupující státy nejsou v té době součástí legislativního procesu, není dotčena pravomoc zákonodárných orgánů Společenství přijímat takové akty Společenství. Lze navíc předpokládat, že pokud zákonodárce Společenství přihlíží v právních předpisech přijatých před přistoupením k situaci v přistupujícím členském státu, činí tak na základě informací, které obdržel od takového státu v rámci informačního a konzultačního postupu. Účelem jakéhokoli takového ustanovení bude usnadnit přistoupení dotyčného členského státu a lze jej považovat za vyjádření loajální spolupráce mezi orgány Společenství a přistupujícími státy v období před přistoupením. Jediným právním požadavkem s ohledem na taková ustanovení bude, aby jejich vstup v platnost byl podmíněn skutečným přistoupením dotčeného státu.

57. Vzhledem k tomu, že článek 57 AP nemůže sloužit jako právní základ napadeného nařízení, neboť jeho oblast působnosti *ratione materiae* je omezena na úpravu aktů Společenství, tvrzení Rady, že článek 57 AP musí být považován za *lex specialis* ve vztahu k ustanovením Smlouvy o ES, není relevantní a nemusí být dále zkoumáno.

58. Konečně, Rada a polská vláda uvádějí, že dřívější legislativní praxe nabízí různé příklady dočasných odchylek založených na ustanoveních předchozích aktů

19 — Tento článek stanoví: „Odchylně od odstavce 2 [vstup v platnost dne 1. května 2004] mohou před přistoupením orgány Unie přijmout opatření uvedená v [...] článcích [...] 55 až 57 aktu o přistoupení [...]. Tato opatření vstoupí v platnost pouze s výhradou a dnem vstupu této smlouvy v platnost."

o přistoupení paralelních k článku 57 AP [20]. Skutečnost, že uvedené ustanovení bylo v minulosti použito za tímto účelem, zjevně sama o sobě nenaznačuje, že tento postup byl legální. Vzhledem k tomu, že platnost dotčených aktů Společenství patrně nebyla napadena před Soudním dvorem, tento postup zatím nebyl podroben soudnímu přezkumu, a neexistuje tedy žádná judikatura, jež by jej potvrzovala. V každém případě, od 2. října 1997, kdy Soudní dvůr vydal jednoznačné rozhodnutí ve věci EHLASS, podle něhož taková ustanovení, jako je článek 57 AP, nemohou být použita k přijetí změn aktů Společenství [21], je zcela zjevné, že poskytování odchylek na základě uvedeného ustanovení je z právního hlediska riskantní.

59. Mám tedy za to, že vzhledem k tomu, že článek 57 AP nepředstavuje vhodný právní základ nařízení č. 1223/2004, byly při jeho přijetí porušeny podstatné procesní náležitosti ve smyslu článku 230 ES, a nařízení by proto mělo být zrušeno.

20 — Viz například směrnici Rady 94/72/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se mění směrnice 91/439/EHS o řidičských průkazech (Úř. věst. L 337, s. 86; Zvl. vyd. 07/02, s. 238).

21 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 9, v bodě 14 rozsudku.

B – *Druhý žalobní důvod protiprávnosti: nedostatečné odůvodnění*

60. Vzhledem k tomu, že považuji první žalobní důvod protiprávnosti za opodstatněný, není důvodné přezkoumávat druhý žalobní důvod předložený Evropským parlamentem.

C – *Zachování účinků nařízení č. 1223/2004*

61. Rada navrhla, aby v případě, že Soudní dvůr rozhodne o zrušení napadeného nařízení, byly na základě ustanovení článku 231 druhého pododstavce ES zachovány účinky uvedeného nařízení. Evropský parlament uvádí, že jeho žaloba se týká pouze právního základu napadeného nařízení, a nikoli jeho obsahu.

62. Vzhledem k tomu, že žalobce nezpochybňuje nařízení č. 1223/2004 věcně a pouhé zrušení nařízení by vedlo, jak uvádí Rada, estonská a polská vláda a Komise, ke vzniku značné nejistoty v odvětví elektřiny ve Slovinsku, je důvodné přijmout návrh Rady na zachování účinků nařízení č. 1223/2004.

VII – Závěry

63. Na základě výše uvedených skutečností navrhuji, aby Soudní dvůr:

— zrušil nařízení Rady (ES) č. 1223/2004 ze dne 28. června 2004, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1228/2003, pokud jde o datum použitelnosti některých ustanovení na Slovinsko;

— zachoval účinky zrušovaného nařízení;

— uložil Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení;

— uložil Estonské republice, Polské republice a Komisi Evropských společenství, aby nesly vlastní náklady řízení.