SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA L. A. GEELHOEDA, predstavljeni 1. junija 2006 [1]

I – Uvod

1. Evropski parlament s to tožbo, vloženo na podlagi člena 230 ES, predlaga razglasitev ničnosti Direktive 2004/85 [2], ki Estoniji podeljuje začasno odstopanje v zvezi z uporabo nekaterih določb Direktive 2003/54 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo. [3] Tožba temelji na tem, da je Direktiva 2004/85 napačno temeljila na členu 57 Akta o pristopu z dne 16. aprila 2003. [4] Vzporedno s to tožbo je Evropski parlament vložil podobno tožbo zoper Svet v zvezi z začasnim odstopanjem, podeljenim Sloveniji na podlagi iste določbe. [5] Moj predlog v tej drugi zadevi bo predstavljen skupaj z mojim predlogom v obravnavani zadevi.

2. V naslednjem razdelku bom navedel samo ustrezne postopkovne določbe Akta o pristopu. Druge vsebinske določbe v zvezi z odstopanjem kot takšnim bodo opisane v razdelku III, v katerem je pojasnjeno dejansko stanje.

II – Pravni okvir

3. Tožba Evropskega parlamenta se nanaša na pravilno razlago člena 57 AP, ki določa:

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – Direktiva Sveta 2004/85/ES z dne 28. junija 2004 o spremembi Direktive 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi nekaterih določb v Estoniji (UL L 236, str. 10, v nadaljevanju: Direktiva 2004/85).

3 – Direktiva 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL L 176, str. 37, v nadaljevanju: Direktiva 2003/54).

4 – Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija z dne 16. aprila 2003 (UL L 236, str. 33, v nadaljevanju: Akt o pristopu ali AP).

5 – Zadeva C-414/04, Evropski parlament proti Svetu, v postopku pred Sodiščem.

„1. Če je treba akte institucij zaradi pristopa prilagoditi pred pristopom in če ta akt ali njegove priloge potrebnih prilagoditev ne predvidevajo, se te prilagoditve opravijo skladno s postopkom iz odstavka 2. Prilagoditve začnejo veljati s pristopom.

2. Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije ali Komisija, glede na to, katera od teh dveh institucij je sprejela izvirne akte, v ta namen pripravi potrebna besedila.“

4. Da bi člen 57 AP lahko proučili v ustreznem okviru, moramo spomniti na člen 55 AP, ki določa:

„Na ustrezno utemeljeno zahtevo ene od novih držav članic lahko Svet pred 1. majem 2004 na predlog Komisije soglasno sprejme ukrepe, ki vsebujejo začasna odstopanja od aktov institucij, sprejetih med 1. novembrom 2002 in dnem podpisa Pogodbe o pristopu.“

5. Spomnim naj še na postopek obveščanja in posvetovanja, določen z izmenjavo pisem med Evropsko unijo in novimi državami članicami, priloženih k Sklepni listini Pogodbe o pristopu. Skladno s tem postopkom je bilo dogovorjeno, da bodo evropske institucije ustrezno obvestile države pristopnice o vsakem predlogu, sporočilu, priporočilu ali pobudi, ki bi lahko privedli do odločitev institucije ali organov Evropske unije. Na obrazloženo zahtevo države pristopnice, ki je v njej predstavila svoje interese kot bodoča članica Unije, so posvetovanja o taki odločitvi lahko potekala v okviru začasnega odbora, ki so ga sestavljali predstavniki Unije in držav pristopnic. Če so po posvetovanjih še ostale resne težave, se je lahko zadeva na zahtevo države pristopnice obravnavala na ministrski ravni.

III – Dejansko stanje

6. Za sektor električne energije v Estoniji je značilno, da je naftni skrilavec najpomembnejše gorivo, ki se uporablja za proizvodnjo električne energije. Devetdeset odstotkov električne energije, ki jo proizvaja Estonija, izvira iz tega trdega goriva, ki je edini avtohtoni vir energije v državi. Zaradi tega je velikega strateškega pomena za zanesljivost dobav v Estoniji. Zaradi povečanja učinkovitosti in izpolnjevanja okoljskih standardov Skupnosti se sektor trenutno modernizira. Za

to potrebne naložbe pa je treba zajamčiti za obdobje, ki sega prek leta 2008, kar je mogoče le s postopnim uvajanjem konkurence. [6]

7. Zaradi teh posebnosti je Estonija med pogajanji o pristopu k Evropski uniji zaprosila za prehodno obdobje za uporabo člena 19(2) prve direktive o električni energiji, to je Direktive 96/92 [7], ki je od držav članic zahtevala odprtje nacionalnih trgov z električno energijo za velike porabnike električne energije (opredeljene glede na letno porabo električne energije v višini 40 GWh, ki naj bi se zmanjšala najprej na 20 GWh in nato na 9 GWh) do 1. julija 2004. Estoniji je bilo v zvezi s to obveznostjo podeljeno odstopanje do 31. decembra 2008, kar je bilo določeno v Prilogi VI k Aktu o pristopu. [8]

8. Poleg tega, ker je Evropski svet v sklepih zasedanj v Lizboni in Barceloni izrazil namen, da se pospeši odpiranje sektorjev za električno energijo in plin Skupnosti, je bila k Pogodbi o pristopu priložena izjava (št. 8) o učinkih teh dogodkov na Estonijo. [9] V tej izjavi Unija upošteva, da Estonija obdrži svoje stališče glede prihodnjega razvoja zakonodaje o trgu z električno energijo. Prav tako priznava, da bo posebno stanje pri prestrukturiranju sektorja za naftni skrilavec v Estoniji do konca leta 2012 zahtevalo dodatne napore in da se bo estonski trg električne energije za negospodinjske odjemalce do takrat lahko odpiral le postopoma. [10]

9. O pospeševanju odpiranja trgov z električno energijo držav članic, predvidenem v sklepih zasedanj Evropskega sveta, sta se Evropski parlament in Svet dogovorila junija 2003, približno dva meseca po podpisu Pogodbe o pristopu. Ta dogovor je bil določen v Direktivi 2003/54, ki je temeljila

6 – Točke od 12 do 15 obrazložitvenega memoranduma k predlogu Komisije za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi nekaterih določb v Estoniji (COM(2004) 318 konč.).

7 – Direktiva 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo (UL 1997, L 27, str. 20).

8 – Priloga VI k Aktu o pristopu, razdelek 8, točka 2: „V Estoniji se do 31. decembra 2008 ne uporablja člen 19(2) Direktive 96/92/ES“.

9 – Izjava št. 8 o naftnem skrilavcu, notranjem trgu z električno energijo in Direktivi 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo (Direktiva o električni energiji): Estonija.

10 – Drugi odstavek te izjave pravi: „Unija opozarja Estonijo na sklepe zasedanj Evropskega sveta v Lizboni in Barceloni, ki se nanašajo na pospeševanje odpiranja trga, med drugim sektorja za električno energijo in sektorja za plin, s ciljem, da bi se na teh področjih doseglo popolno delovanje notranjega trga, in jemlje na znanje izjave Estonije, ki so bile v zvezi s tem podane v okviru pristopnih pogajanj dne 27. maja 2002. Unija upošteva, da Estonija, ne glede na potrebo po hitri vzpostavitvi popolnega delovanja trga električne energije, obdrži svoje stališče glede prihodnjega razvoja zakonodaje na tem področju. Unija pri tem priznava, da bo posebno stanje pri prestrukturiranju sektorja za naftni skrilavec v Estoniji do konca leta 2012 zahtevalo dodatne napore in da se bo estonski trg električne energije za negospodinjske odjemalce do takrat lahko odpiral le postopoma.“

na členih 47(2) ES, 55 ES in 95 ES ter je v celoti nadomestila in razveljavila Direktivo 96/92. Člen 21 Direktive 2003/54 predvideva popolno odprtje trgov z električno energijo za vse kategorije odjemalcev, tako negospodinjskih kot gospodinjskih, s 1. julijem 2007. Natančneje, člen 21(1) Direktive 2003/54 določa odprtje trga z električno energijo za različne kategorije upravičenih odjemalcev v teh rokih:

„(a) do 1. julija 2004, upravičeni odjemalci, kot so opredeljeni v členu 19(1) do (3) Direktive 96/92/ES […];

(b) po 1. juliju 2004, najmanj vsi negospodinjski odjemalci;

(c) po 1. juliju 2007, vsi odjemalci."

10. Drugi odstavek člena 29 Direktive 2003/54 določa, da se sklicevanja na razveljavljeno direktivo štejejo za sklicevanja na novo direktivo v skladu s priloženo korelacijsko tabelo. Po tej korelacijski tabeli člen 21 Direktive 2003/54 ustreza členu 19 Direktive 96/92.

11. V teh novih okoliščinah je Estonija z dopisom z dne 17. septembra 2003 Komisiji predlagala, naj sprejme potrebne ukrepe v skladu s členom 57 AP, da se po eni strani prilagodi odstopanje, ki ji je bilo podeljeno v Prilogi VI k Aktu o pristopu v zvezi s členom 19(2) Direktive 96/92, tako da bi veljalo za člen 21(1)(a) Direktive 2003/54, in da se ji po drugi strani odobri prehodno obdobje za uporabo člena 21(1)(b) Direktive 2003/54. Na tej stopnji je obdržala svoje stališče glede popolnega odprtja svojega trga z električno energijo, predvidenega v členu 21(1)(c), čeprav je pozneje v odgovoru na zahtevo Komisije navedla, da namerava izpolniti to določbo do 31. decembra 2015.

12. Komisija je nato pripravila predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta na podlagi členov 47(2) ES, 55 ES in 95 ES, ki naj bi spremenila Direktivo 2003/54 tako, da bi se Estoniji podelilo začasno odstopanje od uporabe člena 21(1)(b) in (c) do 31. decembra 2012. [11] Svet je nato sprejel Direktivo 2004/85 na podlagi člena 57 AP in ne na podlagi določb Pogodbe ES, na katere se je sklicevala Komisija. Člen 1 Direktive 2004/85 določa,

11 – COM(2004) 318 konč.

da se členu 26 Direktive 2003/54 doda ta odstavek:

„3. Estoniji se do 31. decembra 2012 podeli začasno odstopanje od uporabe člena 21(1)(b) in (c). Estonija mora izvesti vse potrebne ukrepe, da zagotovi odprtje svojega trga električne energije. To se izvede postopoma v referenčnem obdobju z namenom, da se do 1. januarja 2013 trg popolnoma odpre. Odpiranje trga mora 1. januarja 2009 predstavljati najmanj 35 % porabe. Estonija mora Komisiji vsako leto posredovati prage porabe, ki razširijo upravičenost na končne porabnike."

13. V dopisu z dne 9. julija 2004, naslovljenem na predsednika Evropskega parlamenta, je generalni sekretar Sveta pojasnil, da je Svet sklenil, da bo Direktiva temeljila na členu 57 AP zaradi tesne povezave med predlogom Komisije in Pogodbo o pristopu ter potrebe po pravočasni prilagoditvi Direktive 2003/54, to je pred 1. julijem 2004, ko naj bi začela veljati. Člen 57 AP ne zahteva sodelovanja Evropskega parlamenta.

IV – Postopek in predlogi strank

14. V tožbi, vloženi 27. septembra 2004 na podlagi člena 230 ES, Evropski parlament Sodišču predlaga, naj:

– razglasi ničnost Direktive 2004/85;

– Svetu naloži plačilo vseh stroškov.

15. Svet Sodišču predlaga, naj:

– zavrne tožbo;

– Evropskemu parlamentu naloži plačilo stroškov.

16. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 21. decembra 2004 dopustil intervencijo Komisije v podporo predlogoma Evropskega parlamenta.

17. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 9. marca 2005 dopustil intervencijo Republike Estonije in Republike Poljske v podporo predlogoma Sveta.

18. Evropski parlament, Svet, Komisija ter estonska in poljska vlada so podali ustna stališča na obravnavi 15. marca 2006. Na tej obravnavi se je obravnavala tudi zgoraj navedena zadeva C-414/04.

V – Povzetek predlogov strank

A – *Prvi tožbeni razlog za razglasitev ničnosti: neustrezna pravna podlaga*

1. Evropski parlament ob intervenciji Komisije

19. Evropski parlament trdi, prvič, da člen 57 AP ni ustrezna pravna podlaga za sprejetje Direktive 2004/85. Po njegovem mnenju bi morala biti ta direktiva sprejeta v rednem zakonodajnem postopku na podlagi členov 47(2) ES, 55 ES in 95 ES, kot je predlagala Komisija. Zakonodajna praksa ponuja različne primere začasnih odstopanj, podeljenih novim državam članicam na podlagi teh določb in člena 15 ES zaradi upoštevanja razlik v razvitosti med gospodarstvi. Evropski parlament opozarja, da člen 57 AP določa postopek prilagajanja zakonodaje Skupnosti zaradi pristopa in uporabe v novih državah članicah aktov Skupnosti, ki niso bili prilagojeni s samim Aktom o pristopu. Spremembe, ki presegajo ta cilj, ne morejo temeljiti na členu 57 AP. Te določbe ni mogoče uporabiti za podelitev odstopanj od aktov Skupnosti, zlasti če presegajo tista, ki jih izrecno podeljuje in opredeljuje Akt o pristopu.

20. Odstopanja od aktov Skupnosti, ki niso bila vključena v sam Akt o pristopu, lahko temeljijo le na členu 55 AP. Vendar se ta določba uporablja samo v zvezi z akti Skupnosti, ki so bili sprejeti med dnem konca pristopnih pogajanj, tako imenovanim „presečnim dnem“ (1. november 2002), in dnem podpisa Pogodbe o pristopu (16. april 2003). Omejevalno naravo te določbe še poudarja dejstvo, da zahteva soglasno odločitev Sveta. Zato je nepredstavljivo, da bi se člen 57 AP, ki se nanaša le na „prilagoditve“ aktov Skupnosti, pri čemer se ne omejuje na akte, sprejete v določenem obdobju, in predvideva odločanje s kvalificirano večino,

lahko uporabil za dodelitev odstopanj od aktov Skupnosti, sprejetih po dnevu podpisa Pogodbe o pristopu.

21. To razlago potrjuje dejstvo, da vzporedna določba člena 55 AP v Protokolu o pogojih in podrobnostih sprejema Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo [12] izrecno določa možnost, da Svet podeli odstopanja od aktov Skupnosti, sprejetih med presečnim dnem in dnem pristopa, ne pa le med presečnim dnem in dnem podpisa. To kaže, da Akt o pristopu iz leta 2003 ne določa prve možnosti in da člena 57 AP ni mogoče uporabiti kot podlago za podelitev odstopanj.

22. Ker je osnovno načelo pristopa, da morajo nove države članice v celoti sprejeti pravni red Skupnosti in v celoti uporabljati zakonodajo Skupnosti, je treba določbe, ki dovoljujejo podelitev odstopanj, razlagati ozko. Evropski parlament v zvezi s tem opozarja, da je cilj „prilagoditev“ iz člena 57 AP olajšati uporabo zakonodaje Skupnosti v novih državah članicah, medtem ko imajo „odstopanja“ nasproten učinek, da namreč začasno odložijo uporabo nekaterih določb zakonodaje Skupnosti. To pomeni, da eden od pogojev za uporabo člena 57 AP kot podlage v postopku odločanja ni izpolnjen. Pomeni tudi, da ga ni mogoče uporabiti za podaljšanje odstopanj, ki so že bila podeljena in opredeljena z Aktom o pristopu.

23. Evropski parlament ugotavlja, da prehodno obdobje, določeno v izpodbijani direktivi, ki se izteče konec leta 2012, celo odstopa od samega Akta o pristopu, saj ta določa prehodno obdobje le do konca leta 2008.

24. Glede nujnosti, na katero se Svet sklicuje v dopisu z dne 9. julija 2004, Evropski parlament ugotavlja, da Svet od njega ni zahteval uporabe nujnega postopka po tem, ko je Komisija predložila svoj predlog. V vsakem primeru se je odstopanje na podlagi Priloge VI k Aktu o pristopu uporabljalo do konca leta 2008.

25. Komisija v svojih navedbah v podporo tožbi Evropskega parlamenta trdi, da Akt o pristopu določa skladen sistem določb za tehnično prilagajanje aktov Skupnosti in odzivanje na razvoj pravnega reda Skupnosti v obdobju med presečnim dnem in dnem pristopa. Člen 55 AP je neke vrste

12 – Akt o pogojih pristopa Republike Bolgarije in Romunije in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija z dne 25. aprila 2005 (UL L 157, str. 203).

nadaljevanje pristopnih pogajanj, saj novim državam članicam dovoljuje, da zaprosijo za odstopanja od aktov, sprejetih med presečnim dnem in dnem podpisa. Po zadnjem datumu se uporablja postopek obveščanja in posvetovanja. V tem okviru imajo nove države članice v institucijah status opazovalk in lahko med zakonodajnim postopkom zaprosijo za odstopanja.

26. Člen 57 AP sledi drugemu cilju kot člen 55 AP. Pravzaprav že soobstoj obeh določb dokazuje, da ene ni mogoče zamenjati z drugo. Člen 57 AP naj bi bil pravna podlaga za prilagoditve aktov Skupnosti, ki so nujno potrebne za olajšanje pristopa. Odstopanja, nasprotno, niso nikoli nujna v tem smislu. Če vprašanje, ali je prilagoditev potrebna ali ne, ne pušča izbire, pa odstopanja zahtevajo politično izbiro. To tudi pojasnjuje, zakaj v členu 57 AP zadostuje glasovanje s kvalificirano večino, medtem ko člen 55 AP zahteva soglasje.

27. Glede na različni besedili teh dveh določb Akta o pristopu ter njuno vlogo in mesto v sistemu tega akta in različnih postopkov odločanja je jasno, da člena 57 AP ni mogoče uporabiti kot podlago za podelitev odstopanja od aktov Skupnosti. Tudi če ga obravnavamo ločeno, člena 57 AP ne moremo uporabiti za ta namen, ker „odstopanja“ niso isto kot zgolj „prilagoditve“. Medtem ko so zadnje potrebne za integracijo, so prva element dezintegracije.

28. Komisija ugotavlja, da se v obravnavani zadevi ne bi smel uporabiti niti člen 55 AP niti člen 57 AP, pač pa bi bilo treba uporabiti redni zakonodajni postopek v skladu s Pogodbo ES. Dodaja, da je v takšnem okviru mogoče upoštevati zahteve novih pristopnih držav za odstopanja, ali pa odstopanja podeliti po pristopu z veljavnostjo za nazaj.

29. Komisija tudi navaja, da odstopanje, ki je bilo podeljeno Estoniji v Prilogi VI k Aktu o pristopu, ostaja v veljavi, ker zakonodajalec Skupnosti primarni zakonodaji Skupnosti ne more odvzeti veljavnosti ali je spremeniti.

2. Svet ob intervenciji estonske in poljske vlade

30. Svet trdi, da členov 55 AP in 57 AP ne gre razlagati dobesedno, pač pa glede na njune

cilje in sobesedilo, ki so olajšati pristop novih držav članic, pri tem pa jamčiti za popolno in enotno uporabo prava Skupnosti vse od pristopa dalje.

31. Člen 55 AP novim državam članicam omogoča, da zaprosijo za začasna odstopanja od aktov Skupnosti, sprejetih med presečnim dnem in dnem podpisa Akta o pristopu. Kot tak odraža načelo mednarodnega prava, da so mednarodne pogodbe do podpisa predmet pogajanj. To tudi pojasnjuje, zakaj člen 55 AP zahteva, da je treba za odstopanja zaprositi uradno, odločitve o njihovi podelitvi pa sprejeti soglasno. Po podpisu Akta o pristopu je ustreznejše, če se spremembe aktov Skupnosti sprejmejo v okviru zakonodaje Skupnosti na podlagi člena 57 AP.

32. Člen 57 AP je treba obravnavati kot *lex specialis* v primerjavi z ustreznimi določbami Pogodbe ES, ki se uporabljajo kot pravna podlaga za sprejetje aktov Skupnosti z rednim zakonodajnim postopkom. Njegov cilj je zagotoviti enostavnejši postopek prilagajanja aktov, ki niso bili prilagojeni s samim Aktom o pristopu. [13] Svet ugotavlja, da nič ne kaže, da „prilagoditev“ v smislu člena 57 AP ne bi mogla zavzeti oblike odstopanja. Ta določba se lahko uporabi za prilagoditev aktov Skupnosti, če so izpolnjeni v njej določeni pogoji. V obravnavani zadevi Svet opozarja, da je bila Direktiva 2004/85 sprejeta za prilagoditev Direktive 2003/54 iz razlogov, povezanih s pristopom Estonije k Evropski uniji, ta prilagoditev pa ni bila predvidena v Aktu o pristopu. Zato je pravilno temeljila na členu 57 AP. Svet dodaja, da njegovo razlago potrjuje prejšnja zakonodajna praksa, saj so bila podobna odstopanja sprejeta na podlagi vzporednih določb člena 57 AP iz prejšnjih aktov o pristopu.

33. Svet dalje trdi, da rednega zakonodajnega postopka ni bilo mogoče uporabiti za podelitev odstopanja, ki ga je zahtevala Estonija. Določb Pogodbe ES ni mogoče uporabiti za urejanje razmer v zvezi z državami pristopnicami, preden te ratificirajo Pogodbo o pristopu. Postopek obveščanja in posvetovanja, ki se je uporabljal po dnevu podpisa Pogodbe o pristopu, pa je predvideval drug okvir kot institucije Skupnosti. Svet zato meni, da odstopanja, ki ga je zahtevala Estonija, ni bilo mogoče vključiti v Direktivo 2003/54. Podeliti ga je bilo mogoče le posebej na podlagi ustreznih določb v Aktu o pristopu.

13 – Sodba z dne 2. oktobra 1995 v zadevi Evropski parlament proti Svetu (C-259/95, Recueil, str. I-5303, točka 27, v zvezi z evropskim sistemom nadzora nad nesrečami v prostem času in doma, v nadaljevanju: sodba EHLASS).

34. Po pristopu se odstopanja lahko podelijo na podlagi Pogodbe ES, kar bi bilo v obravnavani zadevi celo možno, ker je bila Direktiva 2004/85 sprejeta približno dva meseca po dnevu pristopa. Kljub temu Svet trdi, da je bilo še vedno bolje uporabiti člen 57 AP glede na njegovo naravo *lex specialis*. Pri tem se sklicuje na ugotovitev Sodišča v sodbi EHLASS, da je „bil želeni cilj enotna uporaba pravnega reda Skupnosti v vsej Uniji, zato je bilo treba ukrepe za prilagajanje uveljaviti z dnem pristopa, čeprav so bili sprejeti pozneje“. [14] Poleg tega bi bilo zaradi uporabe postopka soodločanja izpodbijano direktivo mogoče sprejeti le z zamudo kakšnih dveh let, kar bi privedlo do položaja pravne negotovosti in bi negativno vplivalo na zakonite interese sektorja električne energije v Estoniji.

35. Svet trdi, da je treba Direktivo 2004/85 obravnavati kot prilagoditev in da je še vedno v mejah, ki jih določa člen 57 AP. Direktiva določa odstopanje, ki je primerljivo z odstopanjem, določenim v Prilogi VI k Aktu o pristopu. Tega odstopanja ne podaljšuje. Po eni strani je odstopanje iz Priloge VI postalo neveljavno z razveljavitvijo člena 19 Direktive 96/92. Po drugi strani se določbe, za katere velja novo odstopanje, to je člen 21(1)(b) in (c) Direktive 2003/54, razlikujejo od člena 19(2) Direktive 96/92 po stvarnem področju uporabe. Izpodbijana direktiva določa novo odstopanje, ki upošteva novi zakonodajni okvir in cilj doseči večjo stopnjo odprtja nacionalnih trgov z električno energijo.

36. Glede dejstva, da Akt o pristopu iz leta 2005 o pogojih pristopa Bolgarije in Romunije zdaj vsebuje izrecno določbo, ki dovoljuje, da se odstopanja podelijo med presečnim dnem in dnem pristopa, Svet opozarja, da je treba to določbo obravnavati kot pojasnilo obstoječega položaja in da je bila vključena kot jamstvo v primeru, če Sodišče ne bi potrdilo njegove razlage člena 57 AP.

37. Estonska vlada podpira stališča Sveta z izjemo njegove trditve, da je odstopanje iz Priloge VI v zvezi z uporabo člena 19(2) Direktive 96/92 prenehalo veljati z razveljavitvijo te direktive. Trdi, da je to odstopanje še vedno veljavno v okviru Direktive 2003/54. Sicer bi šlo za nepremostljivo nasprotje med odstopanjem, podeljenim v Prilogi VI, ki določa odprtje 35 % estonskega trga z električno energijo od leta 2009 naprej, in Direktivo 2003/54, ki zahteva odprtje trga z električno energijo v vseh državah članicah za vse negospodinjske porabnike s 1. julijem 2004, kar bi v Estoniji predstavljajo veliko več kot 35 % nacionalnega trga z električno energijo, in razširitev odpiranja trga na vse

14 – Sodba, navedena v prejšnji opombi (točka 22).

gospodinjske odjemalce s 1. julijem 2007. V tem primeru je bilo sprejetje Direktive 2004/85 o podelitvi odstopanja glede novih obveznosti, določenih v Direktivi 2003/54, nujno potrebno. Brez njega bi se sektor električne energije v Estoniji znašel v položaju pravne negotovosti, pri tem pa bi moral dolgoročno načrtovati, če bi želel uresničiti velikanske naložbe, potrebne za posodobitev tega sektorja ter za preprečitev resnih družbenih in okoljskih problemov. Estonska vlada poudarja pomen izjave št. 8, v kateri potrebo po postopnem odpiranju estonskega trga z električno energijo, najpozneje od leta 2013 dalje, priznavajo vse države članice. To izjavo je treba obravnavati kot instrument razlage določb Akta o pristopu.

38. Poljska vlada trdi, da je treba člen 57 AP razlagati glede na cilj Akta o pristopu, ki je olajšati pristop novih držav članic, ter glede na načeli solidarnosti in lojalnosti med državami članicami. To pomeni, da mora omogočati podelitev začasnih odstopanj od aktov Skupnosti, sprejetih po dnevu podpisa Akta o pristopu, če bi jih bilo nemogoče uveljaviti z dnem pristopa ali če bi to imelo resne socialne in gospodarske posledice za novo državo članico. Razlaga, ki jo zagovarja Evropski parlament, ne omogoča določitve prehodnih obdobij v zvezi z akti Skupnosti, sprejetimi po dnevu podpisa. To bi spodkopalo avtonomijo držav pristopnic, kar je v nasprotju z načelom mednarodnega prava o enakosti med državami. Poljska vlada dvomi, da bi se potrebna odstopanja lahko podelila na podlagi člena 95 ES, ki je namenjen predvsem odpravi omejitev prostega pretoka in izkrivljanja konkurence. [15]

B – *Drugi tožbeni razlog za razglasitev ničnosti: nezadostna obrazložitev*

39. Evropski parlament kot drugi razlog za razglasitev ničnosti Direktive 2004/85 navaja, da je bila Direktiva nezadostno obrazložena, ker utemeljitev, zakaj se je kot pravna podlaga uporabil člen 57 AP in ne določbe, na katere se sklicuje Komisija v svojem predlogu, nikakor ne izhaja iz uvodnih izjav izpodbijane direktive. Razlogov za to izbiro, ki jih je generalni sekretar Sveta navedel v dopisu predsedniku Evropskega parlamenta, ni mogoče šteti za obrazložitev v smislu člena 253 ES. Kakor koli, Svet od Evropskega parlamenta ni zahteval uporabe nujnega postopka za sprejetje izpodbijane direktive.

15 – Sodba z dne 10. decembra 2002 v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, str. I-11453, točki 60 in 61).

40. Svet s podporo estonske vlade odgovarja, da zadostuje, če je pravna podlaga akta jasno razvidna iz vsebine samega akta, in da takšne izbire ni treba podrobno obrazložiti. Če Svet uporablja pravno podlago, ki se razlikuje od tiste, ki jo je predlagala Komisija, tega ni treba posebej pojasnjevati. V vsakem primeru uvodne izjave izpodbijane direktive jasno navajajo razloge za odstopanje, podeljeno Estoniji v zvezi z uporabo člena 21(1)(b) in (c) Direktive 2003/54.

C – *Omejitev časovnega učinka te sodbe v primeru razglasitve ničnosti*

41. Glede na potrebo, da se prepreči negotov položaj gospodarskih subjektov, vlagateljev in delavcev v sektorju električne energije v Estoniji, Svet v skladu z drugim odstavkom člena 231 ES Sodišču predlaga, naj v primeru, da Evropski parlament uspe s tožbo, odloči, da Direktiva 2004/85 velja do sprejetja nove direktive, ki jo nadomesti. To zahtevo je podprla estonska vlada, ki opozarja, da bi bilo treba zgolj zaradi razglasitve ničnosti izpodbijane direktive estonski trg z električno energijo takoj odpreti uvozu električne energije iz sosednjih držav članic. To bi ogrozilo finančni položaj estonskih proizvajalcev in njihovo sposobnost financiranja velikanskih naložb, potrebnih za posodobitev električne infrastrukture v Estoniji.

42. Tudi Komisija se strinja z zahtevo Sveta, ko pravi, da bi preprosta razglasitev ničnosti izpodbijane direktive Estonijo pahnila v kršitev zakonodaje Skupnosti, za katero ne bi bila odgovorna.

43. Evropski parlament navaja, da se njegova tožba ne nanaša na vprašanje upravičenosti Estoniji podeljenega odstopanja, pač pa je omejena na izpodbijanje pravne podlage izpodbijane direktive. Zato se mu sprejetje stališča glede zahteve Sveta ne zdi potrebno.

VI – Presoja

A – *Prvi tožbeni razlog nezakonitosti: Člen 57 AP kot pravna podlaga za Direktivo 2004/85*

44. Kot sta poudarila Evropski parlament in Svet, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da

mora izbira pravne podlage akta Skupnosti temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina akta. [16]

45. V obravnavani zadevi je osrednje vprašanje, ali je mogoče člen 57 AP uporabiti za podelitev odstopanja, kot je tisto, vključeno v Direktivo 2004/85. To zahteva proučitev po eni strani stvarnega in časovnega področja uporabe člena 57 AP ter po drugi strani določitev narave sprememb Direktive 2003/54, določenih v Direktivi 2004/85. Jih je treba šteti za prilagoditev odstopanja od člena 19(2) Direktive 96/92, določenega v Prilogi VI k Aktu o pristopu, ali pa gre za povsem novo, samostojno odstopanje od ustrezne določbe Direktive 2003/54, ki je nadomestila in razveljavila Direktivo 96/92? To je pomembno z vidika besedila člena 57 AP, ki zagotavlja podlago za prilagoditev aktov Skupnosti zaradi pristopa.

46. Svet meni, da je po razveljavitvi Direktive 96/92 z Direktivo 2003/54 odstopanje, podeljeno v Prilogi VI k Aktu o pristopu, prenehalo veljati. Trdi, da ne gre pripisovati nobenega pravnega pomena dejstvu, da korelacijska tabela, priložena k Direktivi 2003/54, kaže, da člen 21 Direktive 2003/54 ustreza določbi člena 19 Direktive 96/92. Estonija meni nasprotno in trdi, da je prvo odstopanje določeno z določbo Pogodbe, ki je ni mogoče spremeniti z direktivo. Pojasni tudi posledice, ki bi jih razlaga Sveta imela za njen sektor električne energije (glej točko 37 zgoraj). Evropski parlament meni, da Direktiva 2004/85 podaljšuje odstopanje, podeljeno v Prilogi VI, do konca leta 2013.

47. Pri ugotavljanju posledic odstopanja, podeljenega z Direktivo 2004/85, je treba najprej ugotoviti, da medtem ko člen 19 Direktive 96/92 zahteva zgolj odpiranje nacionalnih trgov z električno energijo za največje porabnike električne energije, člen 21(1) Direktive 2003/54 predvideva celovito odpiranje trga v treh fazah za tri različne kategorije strank. Glede teh treh kategorij obstaja precejšnja vsebinska sorodnost med porabniki iz člena 19(2) Direktive 96/92 in člena 21(1)(a) Direktive 2003/54. Obveznosti, ki jih državam članicam nalaga člen 21(1)(b) in (c) v zvezi s preostalimi negospodinjskimi in gospodinjskimi porabniki, pa so nove. Izpodbijana direktiva se nanaša prav na te kategorije. Na kategorije iz člena 21(1)(a) Direktive 2003/54 izpodbijana direktiva ne vpliva.

16 – Glej med drugim sodbe z dne 11. junija 1994 v zadevi Komisija proti Svetu (C-300/89, Recueil, str. I-2867, točka 10), z dne 12. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu (C-281/01, Recueil, str. I-12049, točka 33) in z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Evropskemu parlamentu in Svetu (C-178/03, ZOdl., str. I-107, točka 41).

48. Strinjam se z Estonijo, da odstopanje iz Priloge VI k Aktu o pristopu ni prenehalo veljati iz formalnega razloga, ker je bila določba, na katero se je nanašala, razveljavljena. Pomembno je, da obveznost, v zvezi s katero je bilo odstopanje podeljeno, ostaja nedotaknjena, čeprav v okviru nove direktive. Ne samo, da je zadevna obveznost vsebinsko ustrezna, opozoriti je treba tudi, da določbe pogodbe ni mogoče spreminjati z aktom Skupnosti, razen če pogodba ne določa drugače, kot potrjuje člen 7 Akta o pristopu. [17] V skladu z obstoječimi dogovori mora Estonija odpreti svoj trg z električno energijo za kategorijo odjemalcev iz člena 21(1)(a) Direktive 2003/54 z letom 2009, za vse druge kategorije odjemalcev pa z letom 2013. Ta izid je skladen z nameni, navedenimi v izjavi št. 8, ki je priložena k Pogodbi o pristopu. [18]

49. Iz zgoraj navedenega izhaja, da Direktiva 2004/85 ni nadomestila ali prilagodila odstopanja iz Priloge VI, niti ga ni podaljšala na poznejši datum. Obravnavati jo je treba kot novo odstopanje v zvezi z novimi obveznostmi, določenimi za države članice v členu 21(1)(b) in (c) Direktive 2003/54.

50. Zato je treba proučiti, ali je Direktiva 2004/85 pravilno temeljila na členu 57 AP.

51. Člen 57 AP je eden od elementov sistema iz petega dela naslova II Akta o pristopu, ki določa pogoje za uporabo aktov Skupnosti v novih državah članicah. Osnovno pravilo je, da direktive in sklepi v smislu člena 249 ES veljajo za nove države članice z dnem pristopa, do tega dne pa morajo biti sprejeti potrebni izvedbeni ukrepi, razen če Akt o pristopu ali priloge k njemu (člena 53 AP in 54 AP) ne določajo drugih rokov.

52. Ker se pravni red Skupnosti razvija tudi po koncu pristopnih pogajanj in dokončanju besedila Akta o pristopu, očitno obstaja potreba po možnosti podelitve začasnih odstopanj od takih aktov. Člen 55 AP določa to možnost. Vendar je izrecno omejena na akte Skupnosti, ki so bili sprejeti pred dnem podpisa Pogodbe o pristopu. Nova država članica mora odstopanja, podeljena na podlagi te določbe, uradno zahtevati, podelijo

17 – Določbe tega akta ne smejo biti, razen če v njem ni določeno drugače, spremenjene ali razveljavljene niti njihovo izvajanje ne sme biti odloženo drugače kakor s postopkom, določenim v izvirnih pogodbah, ki omogoča revizijo omenjenih pogodb.

18 – Izjava, navedena v opombi 10 zgoraj.

pa se s soglasno odločitvijo Sveta na predlog Komisije.

53. Člen 57 AP je podlaga za prilagajanje aktov Skupnosti zaradi pristopa, če potrebne prilagoditve niso bile predvidene v Aktu o pristopu ali v prilogah k njemu. Ta določba ne vsebuje časovne omejitve, podobne tisti iz člena 55 AP: na njeni podlagi se lahko prilagodijo vsi akti, sprejeti pred pristopom. Prilagoditve sprejme Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije, ali Komisija sama, glede na to, katera od teh dveh institucij je sprejela akte, ki jih je treba prilagoditi. Ti instituciji v ta namen tudi pripravita „potrebna besedila“ (člen 57(2) AP).

54. Iz člena 57 AP v povezavi s členom 55 AP izhaja, da se določbi uporabljata za različna namena v obdobju pred uradnim pristopom novih držav članic k Evropski uniji. To je jasno razvidno iz terminoloških razlik in postopkovnih zahtev, ki jih določbi določata za sprejetje ukrepov.

55. Terminološka razlika se nanaša na pojma „začasna odstopanja“ iz člena 55 AP in „prilagoditve“ (ki so potrebne zaradi pristopa) iz člena 57 AP. Kot sta poudarila Evropski parlament in Komisija, je bistvena razlika med tema dvema pojmoma ta, da je cilj „odstopanj“ začasna neuporabnost nekega elementa pravnega reda Skupnosti v državi članici, ki tako pridobi čas za korake, ki ji bodo omogočili popolno izpolnjevanje obveznosti Skupnosti, cilj „prilagoditev“ pa je nasproten učinek, namreč uporabnost pravnega reda Skupnosti z dnem pristopa. Z drugimi besedami, medtem ko prva odlagajo uporabo nekega akta Skupnosti v novi državi članici, so druge nujno potrebne za takojšnjo uporabnost akta Skupnosti ob pristopu.

56. V sodbi EHLASS [19] je imelo Sodišče priložnost, da se izreče o stvarnem področju uporabe vzporedne določbe člena 57 AP v Aktu o pristopu iz leta 1994. [20] V zvezi s členom 169 tega akta o pristopu, ki je enak členu 57 AP, je Sodišče razsodilo, da je „edini namen prilagoditev, da se na podlagi člena 169 na nove države članice razširi uporaba aktov Skupnosti, ki niso bili prilagojeni s samim Aktom o pristopu. Nobene druge spremembe torej ne morejo temeljiti na

19 – Sodba, navedena v opombi 13 zgoraj.

20 – Akt o pogojih pristopa Kraljevine Norveške, Republike Avstrije, Republike Finske in Kraljevine Švedske ter o prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 1994, C 241, str. 8).

členu 169 tega akta.“ [21] Sodišče je v isti sodbi ponovilo, da „je možnost sprejemanja aktov na podlagi člena 169 omejena na prilagoditve, katerih cilj je uporabnost teh aktov v novih državah članicah, vse druge spremembe pa so izključene“. [22]

57. Iz teh ugotovitev nujno sledi, da pojma „prilagoditve“, ki ima na prvi pogled širši pomen, v smislu člena 57 AP ne moremo razlagati, kot da vključuje vsebinske spremembe aktov Skupnosti ali ukrepov, ki dovoljujejo odstopanja od teh aktov. Zato se nanaša le na neizogibne prilagoditve ukrepov Skupnosti, ki so posledica tehnične potrebe in ne politične priložnosti. Dejstvo, da izraz „prilagoditev“ ni bil opredeljen v Aktu o pristopu in da ne izključuje, da bi vključeval odstopanja, kot sta trdila Svet in poljska vlada, ni pomembno, ker razlika v pomenu obeh pojmov jasno izhaja iz funkcije členov 55 AP in 57 AP.

58. Tudi postopki, predpisani za sprejetje ukrepov v skladu z vsako od določb, odražajo to razliko. Ker je podelitev začasnih odstopanj v bistvu odobritev neskladnosti z nekaterimi obveznostmi zakonodaje Skupnosti za določen čas, kar je predvsem v interesu države članice pristopnice, je ustrezna odločitev politične narave. To pojasni, zakaj člen 55 AP predpisuje odločanje s soglasjem in da se odločitev sprejme na zahtevo zadevne nove države članice. Nasprotno pa prilagoditve aktov Skupnosti, katerih cilj je popolna uporabnost teh aktov v novih državah članicah z dnem pristopa, izhajajo neposredno iz načela, da morajo nove države članice s pristopom v celoti sprejeti in uporabljati pravni red Skupnosti. Take prilagoditve po definiciji niso politične narave, tako da jih lahko sprejme, ne glede na zahtevo nove države članice, Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije ali Komisija sama v zvezi z akti, ki jih je sprejela.

59. Naj poudarim, da člen 55 AP ne bi imel nobenega neodvisnega namena, če bi začasna odstopanja lahko temeljila na členu 57 AP, ker zadnja določba velja tudi za akte, sprejete v obdobju neposredno po presečnem dnevu. To bi celo pomenilo, da če odstopanja ne bi bilo mogoče podeliti v skladu s členom 55 AP zaradi nesoglasja v Svetu, bi bilo treba le počakati na podpis Pogodbe o pristopu, nakar bi ga Svet s kvalificirano večino vseeno

21 – Sodba, navedena v opombi 13 zgoraj (točka 14).

22 – V točki 19 sodbe.

podelil. To bi bil izogib postopkovnim jamstvom, ki jih Akt o pristopu določa za podeljevanje odstopanj, kar pa seveda ni mogel biti namen avtorjev listin o pristopu.

60. Ker je bila izpodbijana direktiva sprejeta po pristopu (1. maj 2004), se pojavi še vprašanje časovnega področja uporabe člena 57 AP. Z drugimi besedami, ali se lahko ta določba kot pravna podlaga za sprejetje prilagoditev aktov Skupnosti, ki so bili sprejeti pred pristopom, uporabi po pristopu?

61. To vprašanje je obravnavalo tudi Sodišče v sodbi EHLASS. Sodišče je ugotovilo, ponovno v zvezi s členom 169 Akta o pristopu iz leta 1994, ki je, kot rečeno, enak členu 57 AP, da „v skladu s členom 2(3) Pogodbe o pristopu institucije Skupnosti pred pristopom ‚lahko' sprejmejo nekatere izmed ukrepov iz člena 169 Akta o pristopu. Člen 2(3) torej nikakor ne omejuje uporabe člena 169 po začetku veljavnosti Pogodbe o pristopu, ampak zgolj dovoljuje njegovo uporabo pred tem dnem." [23]

23 – Sodba, navedena v opombi 13 zgoraj (točka 18).

62. Ugovora Evropskega parlamenta, da bi takšna razlaga pomenila neomejeno uporabo člena 169 in – ker prilagoditve v skladu s to določbo postanejo veljavne s pristopom – veljavnost za nazaj naknadno sprejetih aktov, je Sodišče zavrnilo. Glede prvega je odgovorilo, da je bil izpodbijani akt sprejet v „razumnem roku po začetku veljavnosti Pogodbe o pristopu". Glede drugega je priznalo potrebo po uveljavitvi izpodbijanega akta z dnem pristopa, pri tem pa opozorilo, da nihče ni trdil, da bi to pomenilo kršitev pravne varnosti ali varstva legitimnih pričakovanj.

63. Čeprav me odločitev Sodišča, da zavrne ugovora Evropskega parlamenta glede te točke, ni povsem prepričala, vseeno menim, da že samo to, da se dopušča možnost veljavnosti za nazaj prilagoditev, sprejetih na podlagi člena 57 AP, potrjuje ugotovitev, da mora biti obseg takšnih prilagoditev nujno omejen, nikakor pa ne smejo bistveno spreminjati ali začasno odlagati obveznosti, ki izhajajo iz akta Skupnosti.

64. Dejstvo, da odstopanje Estoniji ni moglo biti podeljeno na podlagi člena 55 AP, saj ne spada na njegovo časovno področje uporabe, niti na podlagi člena 57 AP, saj ne spada na njegovo stvarno področje uporabe, nujno pomeni, da bi morala izpodbijana direktiva, kadar ni nobene druge izrecne določbe v zvezi

s to posebno situacijo, temeljiti na določbah, ki so bile pravna podlaga Direktive 2003/54, to je na členih 47(2) ES, 55 ES in 95 ES. V ta namen, kot je poudarila Komisija, je po podpisu Pogodbe o pristopu postopek obveščanja in posvetovanja, naveden v točki 5 zgoraj, predstavljal potrebni okvir za obravnavo zahtev držav pristopnic po upoštevanju njihovih interesov pri pripravi nove zakonodaje Skupnosti. V zvezi s tem naj dodam, da bi bilo glede na posebne interese Estonije, ki so bili osnova njeni zahtevi za odstopanje, možno tudi sklicevanje na člen 15 ES kot na dodatno pravno podlago. Ta člen dovoljuje začasna odstopanja od aktov Skupnosti, da bi se upoštevale razlike v razvitosti med gospodarstvi držav članic.

65. Morda drži, kot je trdil Svet, da bi bilo sprejetje izpodbijane direktive s postopkom soodločanja, ki ga določajo ustrezne določbe Pogodbe ES, nekoliko zamudno. S tem postopkom bi bila potrebna prilagoditev Direktive 2003/54 sprejeta šele veliko pozneje, kar bi podaljšalo obdobje pravne negotovosti za sektor električne energije v Estoniji, državo samo pa spravilo v položaj, ko bi začasno kršila svoje obveznosti po zakonodaji Skupnosti. Vendar pa se dejstva, da ima redni zakonodajni postopek nedvomno svoje slabosti, ne more uporabiti kot utemeljitev potrebne pravne podlage s pomočjo široke razlage člena 57 AP.

66. Ker je bilo očitno potrebno, da se izrecno dopusti možnost podelitve začasnih odstopanj od aktov Skupnosti, sprejetih pred pristopom novih držav članic, je neobstoj takšne določbe pomenil pravno praznino v prehodnem režimu Akta o pristopu, ki bi se lahko odpravila le z obstoječo zakonodajno pristojnostjo institucij Skupnosti. Obstoj te pravne praznine potrjuje Akt o pristopu z dne 25. aprila 2005 v zvezi s skorajšnjim pristopom Bolgarije in Romunije k Evropski uniji. [24] V nasprotju z Aktom o pristopu iz leta 2003 Akt o pristopu iz leta 2005 zdaj ne vsebuje izrecne določbe, ki bi dovoljevala podelitev začasnih odstopanj od aktov Skupnosti, sprejetih v obdobju med presečnim dnem in dnem pristopa. [25] Po mojem mnenju ta prilagoditev v poznejšem

24 – Akt, naveden v opombi 12 zgoraj.

25 – Člen 55 Akta o pristopu (2005), ki določa: „Na ustrezno utemeljeno zaprosilo Bolgarije ali Romunije, predloženo Komisiji najkasneje do dne pristopa, lahko Svet na predlog Komisije oziroma Komisija, če je sama sprejela izvirni akt, sprejme ukrepe, ki vsebujejo začasna odstopanja od aktov institucij, *sprejetih med 1. oktobrom 2004 in dnem pristopa*. Ukrepi se sprejmejo v skladu s pravili glasovanja, ki urejajo sprejemanje akta, iz katerega se zahteva začasno odstopanje. Kadar so ta odstopanja sprejeta po pristopu, se lahko uporabljajo z dnem pristopa“ (moj poudarek).

Aktu o pristopu še poudarja, da člena 57 AP ni bilo mogoče uporabiti kot podlago za odobritev začasnih odstopanj. V zvezi s tem je pomembno tudi, da ni bilo stvarno področje uporabe členu 57 AP vzporedne določbe prilagojeno tako, da bi dovoljevalo sprejetje odstopanj, pač pa je bilo podaljšano časovno področje uporabe členu 55 AP vzporedne določbe. Glede na to se mi zdi malo verjetna obrazložitev prilagoditve Akta o pristopu iz leta 2005 v primerjavi z Aktom o pristopu iz leta 2003, ki jo je dal Svet, da je bila v prvem predvidena izrecna pravna podlaga zato, ker ni bilo nobenega jamstva, da bo Sodišče povzelo njegovo razlago člena 57 AP.

67. Zavrniti je treba tudi trditev Sveta, da zakonodajalec Skupnosti ne more sprejemati predpisov v zvezi z državami pristopnicami, ki še niso polnopravne članice Evropske unije. Dejansko člen 2(3) Pogodbe o pristopu določa samo načelo glede določb v Aktu o pristopu, ki podeljujejo zakonodajne pristojnosti. [26] Če Akt o pristopu ne podeljuje izrecne pristojnosti, ne obstaja nobena implicitna omejitev, zaradi katere zakonodajalec Skupnosti ne bi smel upoštevati pristopa novih držav članic v zakonodaji, sprejeti na podlagi Pogodbe ES pred pristopom. Dejstvo, da države pristopnice takrat niso vključene v zakonodajni postopek, ne vpliva na pristojnost zakonodajalca Skupnosti za sprejetje takšnih aktov Skupnosti. Poleg tega je mogoče domnevati, da kadar zakonodajalec Skupnosti v zakonodaji pred pristopom upošteva stanje v pristopni državi članici, stori to na podlagi informacij, ki jih je prejel od teh držav v okviru postopka obveščanja in posvetovanja. Vsaka taka določba je namenjena lajšanju pristopa zadevne države članice ter se lahko šteje za izraz lojalnega sodelovanja med institucijami Skupnosti in državami pristopnicami v obdobju pred pristopom. Edina pravna zahteva v zvezi s takšnimi določbami bi bila, da je začetek njihove veljavnosti pogojen z dejanskim pristopom zadevne države.

68. Ker člen 57 AP ne more biti pravna podlaga za izpodbijano direktivo, njegovo stvarno področje uporabe je namreč omejeno na prilagajanje aktov Skupnosti, tudi trditev Sveta, da je treba člen 57 AP šteti za *lex specialis* glede na določbe Pogodbe ES, ni več pomembna in je ni več treba obravnavati.

69. Nazadnje, Svet in poljska vlada omenjata, da pretekla zakonodajna praksa ponuja

26 – Ta člen določa: „Ne glede na odstavek 2 [začetek veljavnosti 1. maja 2004] lahko institucije Unije pred pristopom sprejmejo ukrepe, omenjene v členih […] od 55 do 57 Akta o pristopu […]. Ti ukrepi začnejo veljati le pod pogojem uveljavitve in z dnem uveljavitve te pogodbe.“

različne primere začasnih odstopanj, ki temeljijo na določbah, vzporednih členu 57 AP, iz starejših listin o pristopu. [27] Dejstvo, da je bila ta določba uporabljena za ta namen v preteklosti, samo po sebi seveda ne pomeni, da je bila ta praksa zakonita. Ker se veljavnost obravnavanih aktov Skupnosti očitno ne izpodbija pred Sodiščem, ta praksa še ni bila predmet sodne presoje, zato ne obstaja sodna praksa njenega kaznovanja. V vsakem primeru bi moralo biti od 2. oktobra 1997 dalje, po nedvoumni sodbi Sodišča v zadevi EHLASS, da določb, kot je člen 57 AP, ni mogoče uporabiti za sprejetje sprememb aktov Skupnosti [28], popolnoma jasno, da je praksa podeljevanja odstopanj v skladu s to določbo zakonsko tvegana.

70. Zato sklepam, ker člen 57 AP ni ustrezna pravna podlaga za Direktivo 2004/85, da je bila Direktiva sprejeta v nasprotju z bistveno postopkovno zahtevo v smislu člena 230 ES in jo je zato treba razglasiti za ničnо.

27 – Glej na primer Direktivo Sveta 94/72/ES z dne 19. decembra 1994 o spremembi Direktive Sveta 91/439/EGS o vozniških dovoljenjih (UL L 337, str. 86).

28 – Sodba, navedena v opombi 13 zgoraj (točka 14).

B – *Drugi tožbeni razlog nezakonitosti: nezadostna obrazložitev*

71. Ker menim, da je prvi tožbeni razlog nezakonitosti utemeljen, ni razloga, da bi morali proučiti drugi tožbeni razlog, ki ga je navedel Evropski parlament.

C – *Ohranitev učinkov Direktive 2004/85*

72. Svet je Sodišču predlagal, naj v primeru, da odloči, da se izpodbijana direktiva razglasi za ničnо, odloči tudi, da se njeni učinki ohranijo, kot določa drugi odstavek člena 231 ES. Evropski parlament je navedel, da njegov predlog zadeva samo pravno podlago izpodbijane direktive in ne njene vsebine.

73. Ker tožeča stranka ne izpodbija vsebine Direktive 2004/85 in ker bi zgolj razglasitev ničnosti Direktive povzročila, kot so poudarili Svet, estonska in poljska vlada ter Komisija, da bi se sektor za električno energijo v Estoniji znašel v položaju velike negotovosti, obstaja zadosten razlog za upoštevanje predloga Sveta, naj se ohranijo učinki Direktive 2004/85.

VII – Predlog

74. Glede na navedeno predlagam, naj Sodišče:

– razglasi ničnost Direktive Sveta 2004/85/ES z dne 28. junija 2004 o spremembi Direktive 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi nekaterih določb v Estoniji;

– ohrani učinke Direktive, razglašene za nično;

– Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov;

– Republiki Estoniji, Republiki Poljski in Komisiji Evropskih skupnosti naloži, da nosijo svoje stroške.