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

I — Wprowadzenie

1. W skardze wniesionej na podstawie art. 230 WE Parlament Europejski domaga się stwierdzenia nieważności rozporządzenia (WE) nr 1223/2004 [2] przyznającego Republice Słowenii odstępstwo w odniesieniu do stosowania niektórych przepisów rozporządzenia nr 1228/2003 [3]. Skarga opiera się na tym, że rozporządzenie nr 1223/2004 zostało nieprawidłowo przyjęte na podstawie art. 57 aktu przystąpienia z dnia 16 kwietnia 2003 r. [4]. Równolegle do niniejszej skargi Parlament Europejski wniósł podobną skargę przeciwko Radzie, odnośnie do tymczasowego odstępstwa przyznanego Republice Estońskiej na podstawie tego samego postanowienia [5]. Moja opinia w tamtej sprawie zostanie przedstawiona razem z moją opinią w niniejszej sprawie.

2. W poniższej części przytoczę jedynie mające zastosowanie przepisy proceduralne aktu przystąpienia. Pozostałe przepisy materialne, związane z odstępstwem jako takim, zostaną omówione w części III, w której zostanie wyjaśniony kontekst sporu.

II — Przepisy mające zastosowanie w sprawie

3. Skarga Parlamentu Europejskiego dotyczy dokonania prawidłowej wykładni art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r., który stanowi:

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1223/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do daty stosowania niektórych przepisów do Słowenii (Dz.U. L 233, str. 3; zwane dalej „rozporządzeniem nr 1223/2004" albo „zaskarżonym rozporządzeniem").

3 — Rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (Dz.U. L 176, str. 1; zwane dalej „rozporządzeniem nr 1228/2003").

4 — Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. 2003, L 236, str. 33; zwany dalej „aktem przystąpienia z 2003 r.").

5 — Sprawa C-413/04 Parlament Europejski przeciwko Radzie, zawisła przed Trybunałem.

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

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

4. W celu zbadania art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. w jego właściwym kontekście koniecznym jest przytoczenie art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r., który stanowi:

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

5. Należy również wspomnieć, że poprzez wymianę pism załączonych do aktu końcowego traktatu o przystąpieniu z 2003 r., Unia Europejska i nowe państwa członkowskie ustanowiły procedurę informowania i konsultacji. W drodze tej procedury uzgodniono, że instytucje europejskie będą odpowiednio informowały państwa przystępujące o wszelkich propozycjach, komunikatach, zaleceniach lub inicjatywach mogących doprowadzić do podjęcia decyzji przez instytucje lub organy Unii Europejskiej. Po złożeniu uzasadnionego wniosku przez państwo przystępujące, w którym określa ono swoje interesy jako przyszły członek Unii, konsultacje w sprawie takiej decyzji mogą odbyć się w ramach Komitetu Tymczasowego złożonego z przedstawicieli Unii i państw przystępujących. Jeżeli po zakończeniu konsultacji pozostaną poważne trudności, na żądanie państwa przystępującego sprawa może zostać podniesiona na szczeblu ministerialnym.

III — Kontekst sporu

6. Jak wynika z art. 1 rozporządzenia nr 1228/2003 przyjętego w dniu 26 czerwca 2003 r. na podstawie art. 95 WE, rozporządzenie to ma na celu ustanowienie uczciwych reguł transgranicznej wymiany energii elektrycznej i zwiększenie w ten sposób konkurencji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej, z uwzględnieniem specyfiki rynków krajowych i regionalnych. System ten wiąże się między innymi z ustanowieniem zharmonizowanych zasad w sprawie opłat z tytułu alokacji dostępnych zdolności połączeń wzajemnych między krajowymi systemami przesyłowymi. Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia

określa ogólne zasady zarządzania ograniczeniami przesyłowymi, który został sformułowany w następujący sposób:

„Problemy ograniczeń przesyłowych sieci są rozwiązywane poprzez niedyskryminacyjne rozwiązania oparte na rynku dające skuteczne sygnały lokalizacyjne danym uczestnikom rynku i operatorom systemów przesyłowych. Preferowane są metody rozwiązywania problemów ograniczeń przesyłowych nie oparte na transakcjach, tzn. metody, które nie dotyczą wyboru między kontraktami poszczególnych uczestników rynku".

Pojęcie „ograniczenie przesyłowe" zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1228/2003 jako oznaczające „sytuację, w której połączenia wzajemne łączące krajowe systemy przesyłowe, nie są w stanie fizycznie przesłać całej energii elektrycznej wynikającej z handlu międzynarodowego żądanej przez uczestników rynku, ze względu na brak zdolności przesyłowej połączeń wzajemnych i/lub danych krajowych systemów przesyłowych". Szczegółowe zasady wdrażania art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1228/2003 zawarte są w zasadach od 1 do 4 w rozdziale „Przepisy ogólne", zawartym w załączniku do rozporządzenia zatytułowanym „Wytyczne w sprawie zarządzania i alokacji dostępnej zdolności przesyłowej połączeń wzajemnych pomiędzy systemami krajowymi" [6]. Rozporządzenie nr 1228/2003 stosuje się od dnia 1 lipca 2004 r. (art. 15 rozporządzenia).

7. Dowiedziawszy się, w ramach procedury informowania i konsultacji, o projekcie Komisji, na podstawie którego zostało przyjęte rozporządzenie nr 1228/2003, pismem z dnia 23 czerwca 2003 r. Republika Słowenii poinformowała Komisję o przewidywanych trudnościach wdrażania rozporządzenia nr 1228/2003. Eksploatowany przez Republikę Słowenii system zarządzania ograniczeniami przesyłowymi przy połączeniach wzajemnych z Austrią i Włochami nie może być uważany za niedyskryminacyjny ani za oparty na rynku zgodnie z wymogami rozporządzenia. W tym systemie, w przypadku ograniczeń przesyłowych, dostępne zdolności przesyłowe przyznawane są nieodpłatnie wnioskodawcom w oparciu o zasadę proporcjonalności. Uprawnionymi wnioskodawcami są konsumenci słoweńscy (na granicy austriackiej) oraz słoweńscy producenci energii elektrycznej (na granicy wło-

6 — „1. Metoda (metody) zarządzania ograniczeniami przesyłowymi wprowadzona przez państwa członkowskie rozwiązuje problemy krótkotrwałych ograniczeń przesyłowych w sposób oparty na rynku i ekonomicznie skuteczny, zapewniając równocześnie sygnały lub środki zachęcające do wydajnego inwestowania w sieci i wytwarzanie we właściwych lokalizacjach. 2. Operatorzy [systemów przesyłowych] lub, jeśli sytuacja tego wymaga, państwa członkowskie, zapewniają niedyskryminacyjne i przejrzyste standardy, wyszczególniające którą z metod zarządzania ograniczeniami przesyłowymi stosują w określonych warunkach. Standardy te wraz ze standardami bezpieczeństwa są opisane w ogólnie dostępnych dokumentach. 3. Przy projektowaniu reguł szczególnych metod zarządzania ograniczeniami przesyłowymi, różne traktowanie różnych typów transakcji transgranicznych, niezależnie od tego czy chodzi o fizyczne kontrakty dwustronne czy oferty na zorganizowane rynki zagraniczne, jest utrzymywane na minimalnym poziomie. Metoda alokacji niewystarczającej zdolności przesyłowej musi być przejrzysta. Należy wykazać, że wszelkie różnice w sposobie traktowania transakcji ani nie zakłócają, ani nie hamują rozwoju konkurencji. 4. Sygnały cenowe wynikające z systemów zarządzania ograniczeniami przesyłowymi są zależne od kierunku przesyłu".

skiej), ubiegający się o co najmniej 1 MW (co faktycznie wyklucza drobnych konsumentów, w szczególności gospodarstwa domowe).

8. Co się tyczy połączeń wzajemnych z Austrią, Republika Słowenii wskazała, że proporcjonalna alokacja spowodowała alokację zdolności przesyłowych na rzecz energochłonnych konsumentów przemysłowych w północnej części kraju, w szczególności producentów aluminium i stali. Jeżeli alokacja zdolności przesyłowych miałaby odbywać się w oparciu o mechanizmy rynkowe, firmy te odczułyby wzrost kosztów produkcji, co na krótką metę uczyniłoby je niekonkurencyjnymi oraz stanowiłoby zagrożenie dla obecnie wdrażanej ostatniej fazy procesu ich restrukturyzacji. Co się tyczy połączeń wzajemnych z Włochami, alokacja proporcjonalna umożliwia słoweńskim producentom energii elektrycznej sprzedaż części ich produkcji na rynku włoskim oraz czerpanie korzyści z wyższego poziomu ceny energii elektrycznej we Włoszech. Gdyby zdolności przesyłowe nie były w przyszłości przyznawane bezpłatnie, lecz po cenach rynkowych, to wówczas dodatkowy koszt byłby w przybliżeniu równy aktualnej różnicy cen pomiędzy rynkiem włoskim a słoweńskim. Zwłaszcza jeden producent, a mianowicie największy producent energii elektrycznej w Republice Słowenii, musi ponieść wysokie koszty koniecznych dla dostosowania się do dorobku WE inwestycji w zakresie ochrony środowiska [7].

7 — Memorandum wyjaśniające projekt Komisji [COM(2004) 309 wersja ostateczna], pkt 2.

9. Wobec powyższego, zgodnie z art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. Republika Słowenii złożyła do Komisji wniosek o przyznanie jej okresu przejściowego do dnia 1 lipca 2007 r. w zakresie pełnego wdrażania rozporządzenia nr 1228/2003.

10. W tych właśnie okolicznościach Komisja przygotowała projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie artykułu 95 WE, mający na celu zmianę rozporządzenia nr 1228/2003 w taki sposób, aby Republice Słowenii został przyznany okres przejściowy do dnia 1 lipca 2007 r. w odniesieniu do stosowania art. 6 ust. 1 rozporządzenia oraz zasad od 1 do 4 zawartych w rozdziale zatytułowanym „Przepisy ogólne" załącznika do rozporządzenia. Jednakże rozporządzenie nr 1223/2004 zostało przyjęte przez Radę na podstawie art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r., a nie na podstawie art. 95 WE. Artykuł 1 rozporządzenia nr 1223/2004 stanowi, że w art. 15 rozporządzenia 1228/2003 dodaje się następujący akapit:

„W odniesieniu do połączeń wzajemnych między Słowenią a sąsiadującymi państwami członkowskimi, od dnia 1 lipca 2007 r. stosuje się art. 6 ust. 1 oraz zasady od 1 do 4 zawarte w rozdziale zatytułowanym »Przepisy ogólne« załącznika. Niniejszy akapit ma zastosowanie jedynie do zdolności połączeń wzajemnych przyznanej przez słoweńskiego operatora systemu przesyłowego i jedynie w takim zakresie, w jakim zdolność taka nie przekracza połowy dostępnej całkowitej zdolności połączeń wzajemnych".

11. W piśmie z dnia 9 lipca 2004 r. skierowanym do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, sekretarz generalny Rady wyjaśnił, iż mając na względzie związek pomiędzy traktatem o przystąpieniu a projektem Komisji oraz mając na uwadze konieczność przyjęcia rozporządzenia nr 1228/2003 w odpowiednim terminie, a mianowicie nie później niż do dnia 1 lipca 2004 r., który stanowi termin początkowy jego stosowania, Rada postanowiła przyjąć rozporządzenie na podstawie art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. Artykuł 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie wymaga udziału Parlamentu Europejskiego.

IV — Przebieg postępowania i żądania stron

12. W skardze wniesionej w dniu 27 września 2007 r. w trybie art. 230 WE, Parlament Europejski wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 1223/2004;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

13. Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Parlamentu Europejskiego kosztami postępowania.

14. Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 21 grudnia 2004 r. Komisja została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Parlamentu w celu popierania żądania Parlamentu Europejskiego.

15. Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 9 marca 2005 r. Republika Estońska i Rzeczpospolita Polska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie Rady w celu popierania żądania Rady.

16. Parlament Europejski, Rada, Komisja oraz rządy estoński i polski, przedstawili swe stanowiska ustnie na rozprawie w dniu 15 marca 2006 r. Sprawa została rozpoznana razem ze sprawą C-413/04, o której mowa powyżej.

V — Streszczenie głównych argumentów stron

A — *W przedmiocie pierwszego zarzutu nieważności: niewłaściwej podstawy prawnej*

1. Parlament Europejski, popierany przez Komisję

17. Parlament Europejski utrzymuje po pierwsze, że art. 57 aktu przystąpienia

z 2003 r. nie jest odpowiednią podstawą prawną dla przyjęcia rozporządzenia nr 1223/2004. Jego zdaniem rozporządzenie powinno było zostać przyjęte według zwykłej procedury legislacyjnej przewidzianej w art. 95 WE, zgodnie z wnioskiem Komisji. Praktyka legislacyjna zna wiele przykładów tymczasowych odstępstw przyznawanych nowym państwom członkowskim na podstawie tego przepisu i art. 15 WE w celu uwzględnienia różnic rozwojowych pomiędzy gospodarkami. Podnosi on, iż art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. przewiduje procedurę dostosowywania prawa wspólnotowego z uwagi na przystąpienie i stosowania wobec nowych państw członkowskich aktów wspólnotowych, które nie zostały dostosowane przez sam akt przystąpienia. Zmiany wykraczające poza ten cel nie mogą być wprowadzanie na podstawie art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. Postanowienie to nie może być wykorzystywane do wprowadzania nowych odstępstw od aktów wspólnotowych.

18. Podstawą prawną odstępstw od aktów wspólnotowych nieobjętych samym aktem przystąpienia może być wyłącznie art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. Jednakże postanowienie to ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do aktów wspólnotowych, które zostały przyjęte między datą zamknięcia negocjacji w sprawie przystąpienia, tzw. „datą graniczną" (cut-off date) (1 listopada 2002 r.) a datą podpisania traktatu o przystąpieniu z 2003 r. (16 kwietnia 2003 r.). Restrykcyjny charakter tego postanowienia podkreśla również fakt, że wymaga ono jednomyślności w Radzie. Nie do pomyślenia jest zatem, aby art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r., który dotyczy wyłącznie „dostosowań", a który nie ogranicza się do aktów przyjętych w określonym czasie, i który przewiduje wymóg kwalifikowanej większości, mógł być wykorzystywany do przyznawania odstępstw od aktów wspólnotowych przyjętych po dniu podpisania traktatu o przystąpieniu.

19. Wykładnię tę potwierdza fakt, że odpowiednik art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. w akcie dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej z 2005 r. [8] stanowi wprost, że właściwość Rady w zakresie przyznawania czasowych odstępstw obejmuje akty wspólnotowe przyjęte w okresie pomiędzy datą graniczną a dniem przystąpienia, a nie tylko datą graniczną a dniem podpisania. Świadczy to o tym, że pierwsza możliwość nie została przewidziana w akcie przystąpienia z 2003 r. oraz o tym, że art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie może stanowić podstawy przyznania odstępstwa.

20. Zważywszy, iż podstawową zasadą stosowaną przy przystąpieniu jest pełne przyjęcie dorobku wspólnotowego oraz pełne stosowanie prawa wspólnotowego przez nowe państwa członkowskie, postanowienia umożliwiające przyznawanie odstępstw podlegają wykładni zawężającej. W tym względzie Parlament Europejski podkreśla, iż o ile „dostosowania" przewidziane w art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. mają na celu ułatwienie stosowania prawa wspólnotowego w nowych państwach członkowskich, o tyle

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

„odstępstwa" wywierają odwrotny skutek w postaci czasowej niemożności stosowania niektórych przepisów prawa wspólnotowego. Oznacza to, że jedna z przesłanek stosowania art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. jako podstawy podejmowania decyzji nie została spełniona.

21. Co się tyczy pilności, o której mowa w piśmie Rady z dnia 9 lipca 2004 r., Parlament Europejski zwrócił uwagę, że Rada nie przedłożyła Parlamentowi wniosku o przyjęcie aktu w trybie pilnym po przedłożeniu projektu przez Komisję.

22. W pismach popierających skargę Parlamentu Europejskiego Komisja stwierdziła, że akt przystąpienia z 2003 r. przewiduje spójny system postanowień, obejmujący dokonywanie technicznych dostosowań w aktach wspólnotowych i postępowanie w przypadku zmian w dorobku wspólnotowym w okresie pomiędzy datą graniczną a dniem przystąpienia. Artykuł 55 aktu przystąpienia z 2003 r. stanowi pewnego rodzaju kontynuację negocjacji w sprawie przystąpienia, gdyż umożliwia on nowym państwom członkowskim składanie wniosków o przyznanie im odstępstw od aktów przyjętych pomiędzy datą graniczną a dniem podpisania. Po tej dacie zastosowanie ma procedura informowania i konsultacji. W tym kontekście nowe państwa członkowskie korzystają ze statusu obserwatora w instytucjach i mogą składać wnioski o przyznanie im odstępstw w trakcie postępowania legislacyjnego.

23. Artykuł 57 aktu przystąpienia z 2003 r. ma inny cel do spełnienia niż art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. W rzeczy samej, już sam fakt współistnienia obu postanowień świadczy o tym, że nie mogą one być używane zamiennie. Artykuł 57 aktu przystąpienia z 2003 r. ma stanowić podstawę prawną dokonywania koniecznych dostosowań w aktach wspólnotowych niezbędnych dla ułatwienia przystąpienia. Odstępstwa natomiast nigdy nie będą niezbędne w tym znaczeniu. O ile nie ma wyboru co do tego, czy dostosowanie jest konieczne, o tyle odstępstwa wymagają dokonania wyboru politycznego. Wyjaśnia to również, dlaczego kwalifikowana większość jest wystarczająca w przypadku art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r., natomiast przy art. 55 wymagana jest jednomyślność.

24. W świetle odmiennego sformułowania obu tych postanowień w akcie przystąpienia, ich roli i miejscu w systematyce tego aktu oraz różnych procedur podejmowania decyzji, jest oczywistym, że art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie może służyć jako podstawa przyznawania odstępstw od aktów wspólnotowych. Nawet gdyby rozpatrywać go odrębnie, art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie może być wykorzystywany w tym celu, ponieważ „odstępstw" nie można uznać za zwykłe „dostosowania". O ile bowiem te drugie są niezbędne dla integracji, o tyle te pierwsze, przeciwnie, stanowią element dezintegracji.

25. W konkluzji Komisja stwierdziła, iż skoro ani art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r., ani art. 57 aktu przystąpienia

z 2003 r. nie miały zastosowania w niniejszej sprawie, powinna była zostać zastosowana zwykła procedura legislacyjna na podstawie traktatu WE. Dodała ona, że w tym przypadku istnieje możliwość uwzględnienia wniosków nowo przyjętych państw członkowskich o udzielenie im odstępstw bądź możliwość przyjęcia ich po przystąpieniu ze skutkiem wstecznym.

2. Rada, popierana przez rząd estoński i rząd polski

26. Rada twierdzi, iż nie można poddawać art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. i art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. wykładni literalnej, lecz wykładni tej należy dokonywać w świetle celów i kontekstu tych postanowień, jakimi są: ułatwienie przystąpienia nowych państw członkowskich z jednoczesnym zagwarantowaniem pełnego i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego od dnia przystąpienia.

27. Artykuł 55 aktu przystąpienia z 2003 r. umożliwia nowym państwom członkowskim składanie wniosków o udzielenie im tymczasowych odstępstw od aktów wspólnotowych przyjętych pomiędzy datą graniczną a dniem podpisania aktu przystąpienia. W ten sposób odzwierciedla on zasadę prawa międzynarodowego, że umowy międzynarodowe pozostają przedmiotem negocjacji aż do chwili ich podpisania. To również wyjaśnia, dlaczego art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. wymaga, aby odstępstwa były przedmiotem formalnych wniosków, a decyzje o przyznaniu ich były podejmowane jednomyślnie. Natomiast po podpisaniu aktu przystąpienia jest rzeczą bardziej właściwą, aby zmiany do aktów wspólnotowych były przyjmowane we wspólnotowych ramach legislacyjnych na podstawie art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r.

28. Artykuł 57 aktu przystąpienia z 2003 r. należy uważać za lex specialis wobec odpowiednich postanowień traktatu WE stanowiących podstawę prawną przyjmowania aktów wspólnotowych zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną. Jego celem jest zapewnienie elastycznej procedury dostosowywania aktów, które nie zostały dostosowane w samym akcie przystąpienia [9]. Rada zauważa, że nic nie wskazuje na to, aby „dostosowanie" w rozumieniu art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie mogło przybrać postaci odstępstwa. Postanowienie to może mieć zastosowanie przy dostosowywaniu aktów wspólnotowych, jeżeli zostaną spełnione przesłanki określone w tym postanowieniu. Rada podkreśliła, że w niniejszej sprawie rozporządzenie nr 1223/2004 zostało przyjęte w celu dostosowania rozporządzenia nr 1228/2003 z przyczyn związanych z przystąpieniem Republiki Słowenii do Unii Europejskiej oraz że dostosowanie to nie zostało przewidziane w akcie przystąpienia. Jak wskazano w preambule rozporządzenia nr 1223/2004, bez okresu przejściowego obecne wysiłki niektórych energochłonnych sektorów przemysłu słoweńskiego w zakresie restrukturyzacji i dostosowania się do dorobku Wspólnoty mającego zastosowanie do wytwarzania energii elektrycznej zostałyby zaprzepaszczone. Wobec powyższego, art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. stanowił więc prawidłową podstawę rozporządzenia. Rada dodała, że jej wykładnia znajduje

9 — Wyrok z dnia 2 października 1997 r. w sprawie C-259/95 Parlament Europejski przeciwko Radzie, Rec. str. I-5303, pkt 27; zwany dalej również „wyrokiem w sprawie EHLASS".

potwierdzenie w poprzedniej praktyce legislacyjnej, gdzie podobne odstępstwa zostały przyjęte na podstawie postanowień zawartych we wcześniejszych aktach przystąpienia odpowiadających postanowieniu art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r.

29. Następnie Rada utrzymuje, że nie było możliwości skorzystania ze zwykłej procedury legislacyjnej w celu przyznania odstępstwa, o które wnioskowała Republika Słowenii. Postanowienia traktatu WE nie mogą być wykorzystywane do regulowania sytuacji w odniesieniu przystępujących państw członkowskich przed ratyfikacją traktatu o przystąpieniu. Procedura informowania i konsultacji, mająca zastosowanie po dniu podpisania traktatu o przystąpieniu, przewidywała ramy prawne odrębne od ram prawnych instytucji wspólnotowych. Rada zatem wyraża pogląd, że nie można było włączyć odstępstwa, o które wnioskowała Słowenia, do rozporządzenia nr 1228/2003. Mogło ono zostać przyznane tylko odrębnie na podstawie właściwych postanowień aktu przystąpienia.

30. Co się tyczy okoliczności, że akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii z 2005 r. obecnie zawiera wyraźne postanowienie zezwalające na przyznawanie odstępstw pomiędzy datą graniczną a dniem przystąpienia, Rada zwraca uwagę, że postanowienie to należy uważać za objaśnienie istniejącej sytuacji i że zostało ono przewidziane jako gwarancja, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił jej wykładni art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r.

31. Z tych samych z grubsza przyczyn, jakie przedstawiła Rada, rząd estoński uważa, iż art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. stanowił odpowiednią podstawę prawną dla odstępstwa przyznanego Republice Słowenii w rozporządzeniu nr 1223/2004.

32. Rząd polski twierdzi, iż wykładni art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. należy dokonywać w świetle celu aktu przystąpienia, tj. ułatwienia przystąpienia nowym państwom członkowskim, oraz w świetle zasad solidarności i lojalności pomiędzy państwami członkowskimi. Powyższe oznacza, że powinna istnieć możliwość przyznawania czasowych odstępstw od aktów wspólnotowych przyjętych po dniu podpisania aktu przystąpienia, jeżeli natychmiastowe wejście w życie takiego aktu z dniem przystąpienia nie jest możliwe bądź wywarłoby poważne skutki społeczne i ekonomiczne dla nowego państwa członkowskiego. Wykładnia broniona przez Parlament Europejski uniemożliwiłaby ustanawianie okresów przejściowych w odniesieniu do aktów wspólnotowych przyjętych po dniu podpisania. Podważałoby to autonomię przystępujących państw członkowskich, wbrew prawnomiędzynarodowej zasadzie równości państw. Rząd polski wyraża wątpliwości, czy niezbędne odstępstwa mogłyby zostać przyznane na podstawie art. 95 WE, którego zasadniczym zadaniem jest usuwanie ograniczeń swobody przepływu i zakłóceń konkurencji [10].

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

B — *W przedmiocie drugiego zarzutu nieważności: braku uzasadnienia*

33. Co się tyczy drugiego zarzutu nieważności rozporządzenia nr 1223/2004, Parlament Europejski twierdzi, że został tu naruszony obowiązek wystarczającego uzasadnienia rozporządzenia, gdyż powody zastosowania art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. jako podstawy prawnej, zamiast postanowień przywołanych przez Komisję w jej projekcie, nie dają się w żaden sposób wyczytać z motywów preambuły zaskarżonego rozporządzenia. Przyczyny przyjęcia tego trybu postępowania, przedstawione w piśmie sekretarza generalnego Rady skierowanym do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, nie mogą być uważane za uzasadnienie w rozumieniu art. 253 WE. Jak by nie było, Rada nie zwróciła się do Parlamentu Europejskiego o zastosowanie trybu pilnego przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

34. Rada, wspierana w tym względzie przez rząd estoński, odparła, że wystarczy, iż podstawa prawna aktu została jasno wymieniona w treści przedmiotowego aktu i że nie ma konieczności podawania szczegółowych powodów dokonania takiego wyboru. Okoliczność, że Rada zastosowała inną podstawę prawną niż ta zaproponowana przez Komisję, nie musi być szczegółowo wyjaśniana. W każdym bądź razie preambuła zaskarżonego rozporządzenia w jasny sposób uzasadnia przyznanie Republice Słowenii okresu przejściowego na stosowanie rozporządzenia nr 1228/2003.

C — *Ograniczenie skutków wyroku w czasie w przypadku stwierdzenia nieważności*

35. Ze względu na konieczność uniknięcia sytuacji niepewności, w jakiej znalazłyby się podmioty gospodarcze, inwestorzy i pracownicy sektora energii elektrycznej w Republice Słowenii, Rada — wspierana w tym względzie przez rząd estoński — zwróciła się do Trybunału z wnioskiem, aby ten, w przypadku uwzględnienia skargi Parlamentu Europejskiego, orzekł o utrzymaniu w mocy skutków rozporządzenia nr 1223/2004 do czasu przyjęcia nowego rozporządzenia.

36. Komisja również podziela wniosek Rady, wskazując, iż ograniczenie się do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia postawiłoby Republikę Słowenii w sytuacji państwa naruszającego prawo wspólnotowe, za które nie ponosi ona odpowiedzialności.

37. Parlament Europejski stwierdził, iż wniesiona przez niego skarga nie dotyczy zasadności przyznanego Słowenii odstępstwa, lecz ogranicza się do zakwestionowania podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia. Nie uważa on zatem zajmowania stanowiska w sprawie wyżej opisanego wniosku Rady za konieczne.

VI — Ocena

A — *W przedmiocie pierwszego zarzutu niezgodności z prawem: art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. jako podstawa prawna rozporządzenia nr 1223/2004*

38. Jak wskazali zarówno Parlament Europejski, jak i Rada, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej wspólnotowego aktu prawnego musi być oparty na obiektywnych okolicznościach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Należy do nich w szczególności cel i treść aktu prawnego [11].

39. Kluczowym pytaniem w niniejszej sprawie jest to, czy art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. może być wykorzystany do przyznania takiego odstępstwa, jak to, zawarte w rozporządzeniu nr 1223/2004. Wiąże się to ze zbadaniem zakresu materialnego i czasowego art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r.

40. Artykuł 57 aktu przystąpienia z 2003 r. stanowi jeden z elementów systemu ustanowionego w tytule II części piątej aktu przystąpienia, określającym warunki dotyczące stosowalności aktów wspólnotowych w nowych państwach członkowskich. Podstawowa zasada polega na tym, że dyrektywy i decyzje w rozumieniu art. 249 WE mają zastosowanie wobec nowych państw członkowskich od chwili przystąpienia oraz że do tego dnia powinny były zostać przyjęte niezbędne środki wdrożeniowe, chyba że w akcie przystąpienia bądź w jego załącznikach przewidziano inne terminy końcowe (art. 53 i 54 aktu przystąpienia z 2003 r.).

41. Zważywszy na to, iż dorobek wspólnotowy nadal rozwija się po zakończeniu negocjacji o przystąpieniu i przyjęciu ostatecznego tekstu aktu przystąpienia, jest oczywistym, że istnieje potrzeba przewidzenia możliwości przyznawania tymczasowych odstępstw od takich aktów. Artykuł 55 aktu przystąpienia z 2003 r. przewiduje taką możliwość. Jest on jednak wyraźnie ograniczony do aktów wspólnotowych przyjętych przed dniem podpisania traktatu o przystąpieniu. Państwo członkowskie musi złożyć formalny wniosek o przyznanie odstępstwa na podstawie tego postanowienia, które jest przyznawane w drodze jednomyślnej decyzji Rady na wniosek Komisji.

42. Artykuł 57 aktu przystąpienia stanowi podstawę dostosowywania aktów wspólnotowych z uwagi na przystąpienie, jeżeli niezbędne dostosowania nie zostały przewidziane w akcie przystąpienia ani w jego załącznikach. Postanowienie to nie zawiera ograniczenia czasowego podobnego do tego, które zostało określone w art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r.: wszystkie akty przyjęte przed przystąpieniem mogą zostać dostosowane na podstawie tego postanowienia. Dostosowania przyjmowane są przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji lub też przez

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

Komisję samodzielnie, w zależności od autorstwa aktu wymagającego dostosowania. W tym celu „odpowiednie teksty" sporządzane są przez te instytucje (art. 57 ust. 2 aktu przystąpienia z 2003 r.).

43. Z art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. czytanego w związku z art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. ewidentnie wynika, że oba te postanowienia służą innym celom w okresie poprzedzającym formalne przystąpienie nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej. Wynika to w oczywisty sposób zarówno z różnic terminologicznych, jak i z wymogów proceduralnych przy przyjmowaniu środków w trybie każdego z tych postanowień.

44. Różnice terminologiczne skupiają się na pojęciach „czasowe odstępstwa" w art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. i „dostosowania" (niezbędne z uwagi na przystąpienie) w art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. Jak podkreśla Parlament Europejski i Komisja, zasadniczą różnicą pomiędzy oboma pojęciami jest to, że o ile „odstępstwa" mają na celu tymczasowe uczynienie elementu dorobku wspólnotowego niestosowalnym w państwie członkowskim w celu przyznania mu niezbędnego czasu na podjęcie niezbędnych działań umożliwiających pełne wywiązywanie się z jego zobowiązań wspólnotowych, o tyle „dostosowania" mają na celu wywarcie odwrotnego skutku w postaci uczynienia dorobku stosowalnym z dniem przystąpienia. Innymi słowy, o ile pierwsze opóźnia stosowanie danego aktu wspólnotowego w nowym państwie członkowskim, o tyle drugie jest niezbędne dla natychmiastowego stosowania aktu wspólnotowego z dniem przystąpienia.

45. W wyroku w sprawie EHLASS [12] Trybunał miał sposobność orzec w sprawie zakresu przedmiotowego, podobnego do art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r., postanowienia zawartego w akcie przystąpienia z 1994 r. [13]. W odniesieniu do art. 169 tegoż aktu przystąpienia, który jest identyczny z art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r., Trybunał stanął na stanowisku, iż „wyłącznym celem dostosowań przyjętych na podstawie art. 169 jest rozciągnięcie na nowe państwa członkowskie stosowania aktów wspólnotowych, które nie zostały dostosowane w samym akcie przystąpienia. Wobec powyższego art. 169 tegoż aktu nie może stanowić podstawy dla żadnych innych zmian" [14]. W tym samym wyroku Trybunał powtórzył, iż „art. 169 może stanowić podstawę wyłącznie dla dostosowań mających na celu umożliwienie stosowania przedmiotowych aktów wspólnotowych w nowych państwach członkowskich, z wykluczeniem wszelkich innych zmian" [15].

46. Uwagi te oznaczają siłą rzeczy, że pojęcie „dostosowań" choć na pierwszy rzut oka

12 — Wymienionym w przypisie 9.

13 — Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 1994. C 241, str. 21 oraz Dz.U. 1995. L 1, str. 1).

14 — Wymieniony w przypisie 9 wyrok, pkt 14.

15 — Ibidem, pkt 19.

wydaje się mieć bardziej ogólny zakres, nie może jednak w kontekście art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. być rozumiane jako obejmujące merytoryczne zmiany do aktów lub środków wspólnotowych, pozwalające na odstępstwa od tychże aktów. Obejmuje ono zatem wyłącznie nieodzowne dostosowania aktu wspólnotowego, wynikające bardziej z konieczności technicznej niż ze względów politycznych. Okoliczność, iż wyrażenie „dostosowanie" nie zostało zdefiniowane w akcie przystąpienia, co nie wyklucza objęcia jego zakresem „odstępstw" — jak twierdziła Rada i rząd polski — pozostaje bez znaczenia, ponieważ różnicę w znaczeniu obydwu pojęć można w oczywisty sposób wywieść z funkcji art. 55 i 57 aktu przystąpienia z 2003 r.

47. Procedury przewidziane dla przyjmowania aktów na podstawie każdego z tych postanowień odzwierciedlają tę różnicę. Skoro przyznanie tymczasowego odstępstwa stanowi w istocie upoważnienie do nieprzestrzegania przez określony czas niektórych zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego, co leży głównie w interesie konkretnego przystępującego państwa członkowskiego, to decyzja leżąca u jego podstaw ma charakter polityczny. To wyjaśnia, dlaczego art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. przewiduje podejmowanie decyzji jednomyślnie oraz wyjaśnia, dlaczego decyzja ta jest podejmowana na wniosek zainteresowanego nowego państwa członkowskiego. Dla odmiany, dostosowanie aktów wspólnotowych tak, aby uczynić je w pełni stosowalnymi w nowych państwach członkowskich z dniem przystąpienia, wynika bezpośrednio z zasady, że nowe państwa członkowskie muszą w pełni przyjąć i stosować dorobek wspólnotowy z dniem przystąpienia. Takie dostosowania z definicji nie mają politycznego charakteru, a więc mogą być dokonywane — niezależnie od wniosku nowego państwa członkowskiego — przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością na wniosek Komisji albo samodzielnie przez Komisję w przyjętych przez nią aktach.

48. Pragnę podkreślić, iż gdyby istniała możliwość stosowania art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. jako podstawy prawnej tymczasowych odstępstw, to art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. nie służyłby żadnemu odrębnemu celowi, biorąc pod uwagę fakt, że to pierwsze postanowienie ma zastosowanie również do aktów przyjętych w okresie następującym bezpośrednio po dacie granicznej. Oznaczałoby to nawet, że gdyby odstępstwa nie można było przyznać na podstawie art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. z powodu braku jednomyślności w Radzie, to pomimo tego istniałaby możliwość przyznania go, dzięki samemu upływowi czasu, po dniu podpisania traktatu o przystąpieniu, przez kwalifikowaną większość w Radzie. Ponieważ stanowiłoby to w istocie obejście gwarancji proceduralnych ustanowionych w akcie przystąpienia w zakresie przyjmowania odstępstw, jest oczywistym, że nie mogło to być intencją autorów dokumentów przystąpienia.

49. Biorąc pod uwagę, iż zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte po dniu przystąpienia (1 maja 2004 r.), powstaje również pytanie co do zakresu obowiązywania art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. w czasie. Innymi

słowy, czy postanowienie to może być wykorzystywane jako podstawa prawna przyjmowania po dniu przystąpienia dostosowań aktów wspólnotowych przyjętych przed przystąpieniem?

50. Trybunał zajmował się również tym zagadnieniem w wyroku w sprawie EHLASS. Trybunał, wypowiadając się raz jeszcze na temat art. 169 aktu przystąpienia z 1994 r. (który jest identyczny z art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r.) stwierdził, iż „na podstawie art. 2 ust. 3 traktatu o przystąpieniu instytucje wspólnotowe »mogą« przyjmować przed przystąpieniem niektóre środki, o których jest mowa między innymi w art. 169 aktu przystąpienia. W konsekwencji, art. 2 ust. 3 nie nakłada żadnych ograniczeń na stosowanie art. 169 po wejściu w życie traktatu o przystąpieniu, lecz po prostu upoważnia do stosowania go przed tym dniem". [16]

51. Trybunał odrzucił obiekcje Parlamentu Europejskiego, że taka wykładnia prowadziłaby do nieograniczonego stosowania art. 169 oraz że postanowienie to przewidywało wejście w życie dostosowań w dniu przystąpienia, w konsekwencji sugerując, że akty przyjęte w późniejszym terminie wywoływałyby skutek wsteczny. Co się tyczy pierwszej obiekcji, Trybunał stwierdził, że zaskarżony akt został przyjęty „w rozsądnym terminie" po wejściu w życie traktatu o przystąpieniu. Co się tyczy drugiej obiekcji, zaakceptował on konieczność wejścia w życie zaskarżonego aktu od dnia przystąpienia, wskazując, iż nie stawiano zarzutu, że stanowiłoby to naruszenie pewności prawnej bądź ochrony uzasadnionych oczekiwań.

52. Pomimo iż nie jestem całkowicie przekonany co do sposobu odparcia przez Trybunał argumentów Parlamentu Europejskiego w tej kwestii, to uważam, iż fakt dopuszczenia możliwości, że dostosowania przyjęte na podstawie art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. mogą wywoływać skutki wstecz, sam w sobie potwierdza ustalenie, że takie dostosowania muszą siłą rzeczy mieć ograniczony zakres i z pewnością nie mogą być równoznaczne ze zmianą merytoryczną lub tymczasowym zawieszeniem zobowiązań wynikających z aktu wspólnotowego.

53. Mając na względzie fakt, iż podstawy odstępstwa przyznanego Republice Słowenii nie mógł stanowić ani art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r., gdyż wykracza on poza swój zakres ratione temporis, ani art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r., gdyż wykracza on poza swój zakres ratione materiae, to w braku innego wyraźnego postanowienia odnoszącego się do tej konkretnej sytuacji nasuwa się nieuchronny wniosek, iż podstawą prawną zaskarżonego rozporządzenia powinno było być postanowienie stanowiące podstawę prawną rozporządzenia nr 1228/2003, to jest art. 95 WE. Jak podkreśliła Komisja, po podpisaniu traktatu o przystąpieniu przywołana w pkt 5 powyżej procedura informowania i konsultacji przewidywała w tym względzie niezbędne ramy

16 — Wymieniony w przypisie 9 wyrok, pkt 18.

prawne rozpatrywania wniosków przystępujących państw o wzięcie pod uwagę ich interesów przy przygotowywaniu nowego prawodawstwa wspólnotowego. W tym kontekście można dodać, iż biorąc pod uwagę szczególne interesy Republiki Słowenii leżące u podstaw jej wniosku o przyznanie odstępstwa, można było również powołać się na art. 15 WE jako uzupełniającą podstawę prawną. Artykuł ten zezwala na tymczasowe odstępstwa od aktów wspólnotowych w celu uwzględnienia różnic w rozwoju gospodarek poszczególnych państw członkowskich.

54. Być może jest prawdą, jak twierdzi Rada, że przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia zgodnie z procedurą współdecydowania, przewidzianą w odpowiednich postanowieniach traktatu WE, byłoby nieco uciążliwe. Stosując tę procedurę, niezbędna zmiana rozporządzenia nr 1228/2003 zostałaby przyjęta w znacznie późniejszym terminie, doprowadzając do powstania przeciągającego się okresu niepewności prawnej dla sektora energii elektrycznej w Republice Słowenii oraz do sytuacji, w której Republika Słowenia czasowo naruszałaby swoje zobowiązania wynikające z prawa wspólnotowego. Jednakże fakt, że zwyczajna procedura legislacyjna wiąże się z pewnymi niedogodnościami, nie może usprawiedliwiać tworzenia wymaganej podstawy prawnej w drodze wykładni rozszerzającej art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r.

55. Tam gdzie istniała oczywista potrzeba przewidzenia wyraźnej możliwości przyznawania tymczasowych odstępstw od aktów wspólnotowych przyjętych przed dniem przystąpienia nowych państw członkowskich, brak takiego postanowienia stworzył lukę prawną w ustaleniach przejściowych zawartych w akcie przystąpienia, czemu można było zaradzić poprzez wykorzystanie istniejących kompetencji legislacyjnych instytucji wspólnotowych. Istnienie tej luki prawnej zostało podkreślone w akcie przystąpienia z dnia 25 kwietnia 2005 r. dotyczącym zbliżającego się przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej [17]. W przeciwieństwie do sytuacji powstałej w akcie przystąpienia z 2003 r., akt przystąpienia z 2005 r. obecnie przewiduje wyraźne postanowienie pozwalające na przyznawanie tymczasowych odstępstw w odniesieniu do aktów wspólnotowych przyjętych w okresie pomiędzy datą graniczną a dniem przystąpienia [18]. Moim zdaniem to dostosowanie zawarte w najnowszym akcie przystąpienia jedynie podkreśla fakt, że art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie mógł stanowić podstawy prawnej przyznawania tymczasowych odstępstw. W tym względzie istotne jest to, że to nie zakres ratione materiae postanowienia będącego odpowiednikiem

17 — Cytowanym w przypisie 8.

18 — Artykuł 55 aktu przystąpienia z 2005 r. stanowi: „Na właściwie uzasadniony wniosek przedłożony przez Bułgarię lub Rumunię Komisji nie później niż w dniu przystąpienia, Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, a w przypadku gdy dany akt został przyjęty przez Komisję, Komisja, może podjąć środki przewidujące czasowe odstępstwa od aktów instytucji przyjętych *między dniem 1 października 2004 roku a dniem przystąpienia*. Środki są przyjmowane zgodnie z zasadami głosowania obowiązującymi przy przyjmowania aktu, w stosunku do którego wnioskuje się o czasowe odstępstwo. W przypadku, gdy odstępstwa takie zostaną przyjęte po dniu przystąpienia, mogą być one stosowane od dnia przystąpienia" (wyróżnienie własne).

art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. został dostosowany w sposób umożliwiający przyjmowanie odstępstw, lecz to zakres ratione temporis postanowienia będącego odpowiednikiem art. 55 aktu przystąpienia z 2003 r. został rozszerzony. W tym świetle dotyczące tego dostosowania w akcie przystąpienia z 2005 r. w stosunku do aktu przystąpienia z 2003 r. wyjaśnienie Rady, iż w pierwszym z wymienionych aktów została stworzona wyraźna podstawa prawna, ponieważ nie było gwarancji, że Trybunał dokona wykładni art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. w sposób sugerowany przez Radę, wydaje się mało wiarygodne.

56. Argument Rady, że prawodawca wspólnotowy nie może tworzyć prawa w odniesieniu do państw przystępujących niebędących jeszcze pełnoprawnymi państwami członkowskimi Unii, należy również odrzucić. W rzeczy samej, art. 2 ust. 3 traktatu o przystąpieniu ustanowił tę właśnie zasadę odnośnie do postanowień przyznających kompetencje prawodawcze w akcie przystąpienia [19]. Jeżeli w akcie przystąpienia nie stworzono wyraźnych kompetencji, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby prawodawca wspólnotowy przewidział fakt przystąpienia nowych państw członkowskich w prawodawstwie przyjętym na podstawie traktatu WE przed ich przystąpieniem. Okoliczność, iż państwa przystępujące nie są w tym czasie zaangażowane w proces legislacyjny, nie wywiera wpływu na właściwość prawodawcy wspólnotowego w zakresie przyjmowania takich aktów wspólnotowych. Ponadto można zakładać, że jeżeli prawodawca wspólnotowy uwzględnia sytuację w państwie przystępującym w prawodawstwie przyjętym przed przystąpieniem, to następuje to w oparciu o informacje, które otrzymał on od tych państw w kontekście procedury informowania i konsultacji. Wszelkie takie przepisy mają na celu ułatwienie przystąpienia zainteresowanemu państwu członkowskiemu i mogą być uważane za wyraz lojalnej współpracy pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a państwami przystępującymi w okresie poprzedzającym przystąpienie. Jedynym wymogiem prawnym wobec takich przepisów byłoby uzależnienie ich wejścia w życie od rzeczywistego przystąpienia zainteresowanego państwa.

57. Zważywszy, iż art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie może stanowić podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia, gdyż jego zakres ratione materiae ogranicza się do dostosowywania aktów wspólnotowych, to argument Rady, iż art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. należy uważać za lex specialis w stosunku do postanowień traktatu WE zostaje pozbawiony znaczenia, a więc nie ma potrzeby dalszego jego rozpatrywania.

58. Rada i rząd polski stwierdzili wreszcie, że poprzednia praktyka legislacyjna dostarcza różnych przykładów tymczasowych odstępstw przyznanych na podstawie postanowień

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

odpowiadających art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. we wcześniejszych aktach o przystąpieniu [20]. Jest oczywistym, że okoliczność iż postanowienie to było wykorzystywane w tym celu w przeszłości sama w sobie nie oznacza, że praktyka ta była zgodna z prawem. Skoro ważność przedmiotowych aktów wspólnotowych najwyraźniej nie była kwestionowana przed Trybunałem, czyli praktyka ta nie była jeszcze przedmiotem kontroli sądowej, to w konsekwencji brak jest orzecznictwa sankcjonującego ten stan rzeczy. W każdym bądź razie od dnia 2 października 1997 r. po wydaniu jednoznacznego orzeczenia przez Trybunał w sprawie EHLASS powinno być zupełnie oczywiste, że takie postanowienia jak art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie mogą być wykorzystywane do wprowadzania zmian do aktów wspólnotowych [21], zaś praktyka przyznawania odstępstw na podstawie tego postanowienia była z prawnego punktu widzenia ryzykowna.

59. W konkluzji stwierdzam, iż skoro art. 57 aktu przystąpienia z 2003 r. nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej rozporządzenia nr 1223/2004, a zatem rozporządzenie to zostało przyjęte z naruszeniem istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 230 WE, przez co należy stwierdzić jego nieważność.

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

21 — Wymieniony w przypisie 9 wyrok, pkt 14.

B — *W przedmiocie drugiego zarzutu niezgodności z prawem: niespełnienia obowiązku uzasadnienia*

60. Ponieważ uważam pierwszy zarzut za zasadny, zatem nie ma potrzeby badania drugiego zarzutu podniesionego przez Parlament Europejski.

C — *Utrzymanie w mocy skutków prawnych rozporządzenia nr 1223/2004*

61. Rada zwróciła się do Trybunału z wnioskiem, aby ten, w przypadku stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia, orzekł o utrzymaniu w mocy jego skutków, zgodnie z art. 231 akapit drugi WE. Parlament Europejski oświadczył, iż jego skarga dotyczy jedynie podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia, a nie jego treści.

62. Biorąc pod uwagę, iż skarżący nie zaskarżył istoty rozporządzenia nr 1223/2004, zaś ograniczenie się do stwierdzenia wyłącznie nieważności rozporządzenia prowadziłoby — jak wskazali Rada, rządy estoński i polski oraz Komisja — do sytuacji wielkiej niepewności dla sektora energii elektrycznej w Republice Słowenii, istnieją wystarczające powody do uwzględnienia wniosku Rady o utrzymanie w mocy skutków prawnych rozporządzenia nr 1223/2004.

VII — Wnioski

63. Na podstawie powyższych uwag proponuję Trybunałowi:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 1223/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do daty stosowania niektórych przepisów do Słowenii;

— utrzymanie w mocy skutków prawnych nieważnego rozporządzenia;

— obciążenie kosztami postępowania Rady Unii Europejskiej;

— obciążenie Republiki Estońskiej, Rzeczpospolitej Polskiej i Komisji Wspólnot Europejskich ich własnymi kosztami.