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 Uredbe št. 1223/2004 [2], ki Sloveniji podeljuje začasno odstopanje v zvezi z uporabo nekaterih določb Uredbe št. 1228/2003. [3] Tožba temelji na tem, da je Uredba št. 1223/2004 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 Estoniji 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 – Uredba Sveta (ES) št. 1223/2004 z dne 28. junija 2004 o spremembah Uredbe (ES) št. 1228/2003 Evropskega parlamenta in Sveta glede datuma uporabe nekaterih določb za Slovenijo (UL L 233, str. 3, v nadaljevanju: Uredba št. 1223/2004 ali izpodbijana uredba).

3 – Uredba (ES) št. 1228/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije (UL L 176, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1228/2003).

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 Evropski parlament proti Svetu, C-413/04, postopek še poteka 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. Glede na njen člen 1 je Uredba št. 1228/2003, sprejeta 26. junija 2003 na podlagi člena 95 ES, namenjena opredelitvi poštenih pravil za čezmejno izmenjavo električne energije in tako pospešuje konkurenco na notranjem trgu z električno energijo ob upoštevanju posebnosti nacionalnih in regionalnih trgov. Sistem med drugim pomeni določitev usklajenih načel dodeljevanja razpoložljivih povezovalnih zmogljivosti med nacionalnimi prenosnimi omrežji. Člen 6(1)

Uredbe določa splošna načela razreševanja prezasedenosti:

„Pri reševanju težav s prezasedenostjo omrežja se uporabljajo nepristranske tržne rešitve, ki dajejo učinkovite ekonomske signale vključenim udeležencem na trgu in upravljavcem prenosnih omrežij. Če je mogoče, se pri reševanju težav s prezasedenostjo omrežja uporabijo netransakcijske metode, to je metode, ki ne vključujejo izbire med pogodbami posameznih udeležencev na trgu."

Pojem „prezasedenost" je opredeljen v členu 2(2)(c) Uredbe kot „stanje, ko povezava med nacionalnimi prenosnimi omrežji zaradi premajhne zmogljivosti povezovalnih daljnovodov in/ali zadevnih nacionalnih prenosnih omrežij ne more sprejeti vsega fizičnega pretoka, nastalega zaradi mednarodnega trgovanja na zahtevo udeležencev na trgu". Podrobna pravila za izvajanje člena 6(1) Uredbe št. 1228/2003 so določena v pravilih od 1 do 4 poglavja „Splošno" iz „Smernic o upravljanju in dodeljevanju razpoložljive prenosne zmogljivosti povezav med nacionalnimi omrežji" v Prilogi k Uredbi. [6] Uredba št. 1228/2003 se je začela uporabljati 1. julija 2004 (člen 15 Uredbe).

7. Ko je Republika Slovenija v okviru postopka obveščanja in posvetovanja izvedela za predlog Komisije, ki je vodil do sprejetja Uredbe št. 1228/2003, je z dopisom z dne 23. junija 2003 Komisijo obvestila o predvidenih težavah pri izvajanju Uredbe št. 1228/2003. Sistema, ki ga uporablja za upravljanje prezasedenosti povezav z Avstrijo in Italijo, ni mogoče šteti za nepristranskega ali tržnega, kot zahteva Uredba. V tem sistemu se v primeru zastojev razpoložljiva zmogljivost dodeli vsem prosilcem brezplačno in sorazmerno. Upravičeni prosilci so slovenski odjemalci (na avstrijski meji) in slovenski proizvajalci električne energije (na

6 – „1. Metoda(-e) razreševanja prezasedenosti, ki jih izvajajo države članice, obravnavajo kratkotrajne prezasedenosti na tržen, gospodarsko učinkovit način in obenem zagotavljajo signale ali spodbude za učinkovite naložbe v omrežje in proizvodnjo na pravih lokacijah. 2. Upravljavci prenosnih omrežij ali, če je to ustrezno, države članice, zagotovijo nepristranske in pregledne standarde, ki opisujejo metode razreševanja prezasedenosti, ki se bodo uporabile, in v kakšnih okoliščinah. Ti standardi so skupaj z varnostnimi standardi opisani v javnosti dostopnih dokumentih. 3. Razlike v obravnavi različnih vrst čezmejnih transakcij, bodisi fizičnih dvostranskih pogodb bodisi ponudb na tujih organiziranih trgih, morajo biti pri opredeljevanju pravil za posebne metode razreševanja prezasedenosti čim manjše. Metoda za dodeljevanje omejenih prenosnih zmogljivosti mora biti pregledna. Vse razlike pri obravnavanju poslov morajo biti razvidne, da ne bi izkrivljale konkurence ali ovirale razvoja konkurence. 4. Cenovni signali, nastali zaradi razreševanja prezasedenosti, morajo biti usmerjeni."

italijanski meji), ki zahtevajo najmanj 1 MW (kar dejansko izključuje manjše odjemalce, zlasti gospodinjstva).

8. Slovenija glede povezave z Avstrijo opozarja, da je sorazmerno dodeljevanje privedlo do dodelitve zmogljivosti velikim, energetsko intenzivnim industrijskim odjemalcem na severu države, predvsem proizvajalcem aluminija in jekla. Če bi se zmogljivost dodeljevala na podlagi tržnega mehanizma, bi se tem podjetjem povečali proizvodni stroški, zaradi česar bi kratkoročno postala nekonkurenčna, zdajšnja končna faza njihovega procesa prestrukturiranja pa bi bila ogrožena. Glede povezav z Italijo dodeljevanje omogoča slovenskim proizvajalcem električne energije, da del svoje proizvodnje prodajo na italijanskem trgu in tako izkoristijo višje cene električne energije v Italiji. Če se zmogljivost ne bi več dodeljevala brezplačno, pač pa po tržnih cenah, bi bili dodatni stroški blizu zdajšnji razliki v ceni na italijanskem in slovenskem trgu. Zlasti en proizvajalec – največji proizvajalec električne energije v Sloveniji – mora nositi visoke stroške vlaganj v varstvo okolja, ki so potrebni za skladnost s pravnim redom ES. [7]

7 – Obrazložitveni memorandum predloga Komisije (COM(2004) 309 konč., drugi odstavek).

9. Slovenija je zato Komisijo zaprosila, naj ji v skladu s členom 57 AP odobri prehodno obdobje do 1. julija 2007 za popoln prenos Uredbe št. 1228/2003.

10. Komisija je nato na podlagi člena 95 ES pripravila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, ki naj bi spremenila Uredbo št. 1228/2003 tako, da bi se Sloveniji odobrilo prehodno obdobje do 1. julija 2007 glede uporabe člena 6(1) in pravil od 1 do 4 v poglavju „Splošno“ iz Priloge k Uredbi. Tako je Svet sprejel Uredbo št. 1223/2004 na podlagi člena 57 AP in ne na podlagi člena 95 ES. Člen 1 Uredbe št. 1223/2004 določa, da se členu 15 Uredbe št. 1228/2003 doda ta pododstavek:

„Glede medmrežnih povezovanj med Slovenijo in sosednjimi državami članicami se člen 6(1) in pravila 1 do 4 v poglavju ‚Splošno‘ iz Priloge začnejo uporabljati 1. julija 2007. Ta odstavek se uporablja samo za zmogljivost medmrežnega povezovanja, ki jo dodeli slovenski upravljavec prenosnih sistemov in to samo, če ta zmogljivost ne preseže polovice skupne razpoložljive zmogljivosti.“

11. V dopisu z dne 9. julija 2004, naslovljenem na predsednika Evropskega parlamenta, je generalni sekretar Sveta pojasnil, da je Svet sklenil, da bo Uredba temeljila na členu 57 AP zaradi tesne povezave med predlogom Komisije in Pogodbo o pristopu ter potrebe po pravočasni prilagoditvi Uredbe št. 1228/2003, to je pred 1. julijem 2004, ko naj bi začela veljati. Člen 57 AP ne zahteva sodelovanja Evropskega parlamenta.

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

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

IV – Postopek in predlogi strank

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

– razglasi ničnost Uredbe št. 1223/2004;

– Svetu naloži plačilo vseh stroškov.

16. 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-413/04.

V – Povzetek predlogov strank

13. Svet Sodišču predlaga, naj:

– zavrne tožbo;

– Evropskemu parlamentu naloži plačilo stroškov.

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

1. Evropski parlament ob intervenciji Komisije

17. Evropski parlament trdi, prvič, da člen 57 AP ni ustrezna pravna podlaga za

sprejetje Uredbe št. 1223/2004. Po njegovem mnenju bi morala biti ta uredba sprejeta v rednem zakonodajnem postopku na podlagi člena 95 ES, kot je predlagala Komisija. Zakonodajna praksa ponuja različne primere začasnih odstopanj, podeljenih novim državam članicam na podlagi te določbe 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 novih odstopanj od aktov Skupnosti.

18. 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.

19. To razlago potrjuje dejstvo, da vzporedna določba člena 55 AP v Protokolu o pogojih in podrobnostih sprejema Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo [8] 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.

20. 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

8 – 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).

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.

21. 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.

22. 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 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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 jih sprejeti po pristopu in jim podeliti učinek za nazaj.

2. Svet ob intervenciji estonske in poljske vlade

26. 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.

27. 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.

28. 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. [9] 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 Uredba št. 1223/2004 sprejeta za prilagoditev Uredbe št. 1228/2003 iz razlogov, povezanih s pristopom Slovenije k Evropski uniji, ta prilagoditev pa ni bila predvidena v Aktu o pristopu. Kot je navedeno v uvodnih izjavah Uredbe št. 1223/2004, bi bila brez prehodnega obdobja prizadevanja, ki potekajo v slovenskih energetsko intenzivnih industrijskih panogah, da se prestrukturirajo oziroma uskladijo s pravnim redom

9 – Sodba z dne 2. oktobra 1995 v zadevi Evropski parlament proti Svetu (C-259/95, Recueil, str. I-5303, točka 27, v nadaljevanju: sodba EHLASS).

Skupnosti, ogrožena. Uredba je torej 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.

29. Svet dalje trdi, da rednega zakonodajnega postopka ni bilo mogoče uporabiti za podelitev odstopanja, ki ga je zahtevala Slovenija. Določb v Pogodbi 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 Slovenija, ni bilo mogoče vključiti v Uredbo št. 1228/2003. Podeliti ga je bilo mogoče le posebej na podlagi ustreznih določb v Aktu o pristopu.

30. 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.

31. Estonska vlada meni, v glavnem iz enakih razlogov kot Svet, da je bil člen 57 AP ustrezna pravna podlaga za odstopanje, podeljeno Sloveniji v Uredbi št. 1223/2004.

32. 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. [10]

10 – 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).

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

33. Evropski parlament kot drugi razlog za razglasitev ničnosti Uredbe št. 1223/2004 navaja, da je bila Uredba 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 uredbe. 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 uredbe.

34. 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 uredbe jasno navajajo razloge za odstopanje, podeljeno Sloveniji v zvezi z uporabo Uredbe št. 1228/2003.

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

35. Glede na potrebo, da se prepreči negotov položaj gospodarskih subjektov, vlagateljev in delavcev v sektorju električne energije v Sloveniji, Svet v skladu z drugim odstavkom člena 231 ES Sodišču predlaga, naj v primeru, da Evropski parlament uspe s tožbo, odloči, da Uredba št. 1223/2004 velja do sprejetja nove uredbe, ki jo nadomesti.

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

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

VI – Presoja

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.

A – *Prvi tožbeni razlog nezakonitosti: člen 57 AP kot pravna podlaga za Uredbo št. 1223/2004*

38. 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.[11]

39. V obravnavani zadevi je osrednje vprašanje, ali je mogoče člen 57 AP uporabiti za podelitev odstopanja, kot je tisto, vključeno v Uredbo št. 1223/2004. To zahteva proučitev stvarnega in časovnega področja uporabe člena 57 AP.

40. 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

41. 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 pa se s soglasno odločitvijo Sveta na predlog Komisije.

42. 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

11 – 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).

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).

43. 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.

44. 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.

45. V sodbi EHLASS [12] je imelo Sodišče priložnost, da se izreče o stvarnem področju uporabe vzporedne določbe člena 57 AP v Aktu o pristopu iz leta 1994. [13] 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 členu 169 tega akta.“ [14] 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“. [15]

46. Iz teh ugotovitev nujno sledi, da pojma „prilagoditve“, ki ima na prvi pogled širši

12 – Sodba, navedena v opombi 9 zgoraj.

13 – 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).

14 – Sodba, navedena v opombi 9 zgoraj (točka 14).

15 – V točki 19 sodbe.

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.

47. 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.

48. 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 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.

49. Ker je bila izpodbijana uredba 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 prilago-

ditev aktov Skupnosti, ki so bili sprejeti pred pristopom, uporabi po pristopu?

50. 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." [16]

51. 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.

52. 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.

53. Dejstvo, da odstopanje Sloveniji 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 uredba, kadar ni nobene druge izrecne določbe v zvezi s to posebno situacijo, temeljiti na določbi, ki je bila pravna podlaga

16 – Sodba, navedena v opombi 9 zgoraj (točka 18).

Uredbe št. 1228/2003, to je na členu 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 Slovenije, 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.

54. Morda drži, kot je trdil Svet, da bi bilo sprejetje izpodbijane uredbe s postopkom soodločanja, ki ga določajo ustrezne določbe Pogodbe ES, nekoliko zamudno. S tem postopkom bi bila potrebna prilagoditev Uredbe št. 1228/2003 sprejeta šele veliko pozneje, kar bi podaljšalo obdobje pravne negotovosti za sektor električne energije v Sloveniji, 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.

55. 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. [17] 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. [18] Po mojem mnenju ta prilagoditev v poznejšem 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

17 – Akt, naveden v opombi 8 zgoraj.

18 – 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).

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 glede na Akt 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.

56. 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. [19] 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 in 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.

57. Ker člen 57 AP ne more biti pravna podlaga za izpodbijano uredbo, 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.

58. Nazadnje, Svet in poljska vlada omenjata, da pretekla zakonodajna praksa ponuja različne primere začasnih odstopanj, ki temeljijo na določbah, vzporednih členu 57

19 – 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.“

AP, iz starejših listin o pristopu. [20] 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 [21], popolnoma jasno, da je praksa podeljevanja odstopanj v skladu s to določbo zakonsko tvegana.

59. Zato sklepam, ker člen 57 AP ni ustrezna pravna podlaga za Uredbo št. 1223/2004, da je bila Uredba sprejeta v nasprotju z bistveno postopkovno zahtevo v smislu člena 230 ES in jo je zato treba razglasiti za nično.

20 – 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).

21 – Sodba, navedena v opombi 9 zgoraj (točka 14).

B – *Drugi tožbeni razlog nezakonitosti: nezadostna obrazložitev*

60. 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 Uredbe št. 1223/2004*

61. Svet je Sodišču predlagal, naj v primeru, da odloči, da se izpodbijana uredba razglasi za nično, 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 uredbe in ne njene vsebine.

62. Ker tožeča stranka ne izpodbija vsebine Uredbe št. 1223/2004 in ker bi zgolj razglasitev ničnosti Uredbe povzročila, kot so poudarili Svet, estonska in poljska vlada ter Komisija, da bi se sektor za električno energijo v Sloveniji znašel v položaju velike negotovosti, obstaja zadosten razlog za upoštevanje predloga Sveta, naj se ohranijo učinki Uredbe št. 1223/2004.

VII – Predlog

63. Glede na navedeno predlagam, naj Sodišče:

– razglasi ničnost Uredbe Sveta (ES) št. 1223/2004 z dne 28. junija 2004 o spremembah Uredbe (ES) št. 1228/2003 Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi nekaterih določb za Slovenijo;

– ohrani učinke uredbe, razglašene za nično;

– Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov;

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