JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

1 päivänä kesäkuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Euroopan parlamentti vaatii nyt käsiteltävässä EY 230 artiklan nojalla nostamassaan kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan direktiivin 2004/85, [2] jossa myönnetään Virolle väliaikainen poikkeus sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2003/54 [3] tiettyjen säännösten soveltamisen osalta. Kanteen perustana on se, että direktiivi 2004/85 annettiin virheellisesti 16.4.2003 laaditun liittymisasiakirjan [4] 57 artiklan nojalla. Euroopan parlamentti on samaan aikaan tämän kanteen kanssa nostanut vastaavanlaisen kanteen neuvostoa vastaan Slovenialle saman määräyksen nojalla myönnetystä väliaikaisesta poikkeuksesta. [5] Esitän kyseisessä asiassa ratkaisuehdotukseni yhdessä tämän ratkaisuehdotuksen kanssa.

2. Siteeraan seuraavassa jaksossa ainoastaan liittymisasiakirjan asiaa koskevia prosessuaalisia määräyksiä. Kuvaan poikkeukseen liittyviä muita, aineellisia säännöksiä jaksossa III, jossa selvitetään riidan taustaa.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

3. Euroopan parlamentin kanne koskee liittymisasiakirjan 57 artiklan oikeaa tulkintaa. Siinä määrätään seuraavaa:

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY muuttamisesta tiettyjen säännösten Viroon soveltamisen osalta 28 päivänä kesäkuuta 2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/85/EY (EUVL L 236, s. 10; jäljempänä direktiivi 2004/85).

3 – Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/54/EY (EUVL L 176, s. 37; jäljempänä direktiivi 2003/54).

4 – 16.4.2003 laadittu asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL L 236, s. 33; jäljempänä liittymisasiakirja).

5 – Yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä oleva asia C-414/04, parlamentti v. neuvosto.

"1. Jos toimielinten ennen liittymistä antamia säädöksiä on mukautettava liittymisen johdosta ja jos tarvittavista mukautuksista ei ole määrätty tässä asiakirjassa tai sen liitteissä, kyseiset mukautukset tehdään 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen. Kyseiset mukautukset tulevat voimaan liittymisestä alkaen.

2. Tätä varten tarvittavat tekstit laatii joko neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta tai komissio, riippuen siitä, kumpi näistä kahdesta on antanut alkuperäiset säädökset."

4. Jotta liittymisasiakirjan 57 artiklaa kyettäisiin tutkimaan oikeassa asiayhteydessään, on mainittava sen 55 artikla, jossa määrätään seuraavaa:

"Neuvosto voi 1 päivään toukokuuta 2004 mennessä toteuttaa yksimielisesti komission ehdotuksesta uuden jäsenvaltion asianmukaisesti perustellusta pyynnöstä toimenpiteitä, jotka merkitsevät väliaikaista poikkeusta toimielinten 1 päivän marraskuuta 2002 ja liittymissopimuksen allekirjoittamispäivän välisenä aikana antamista säädöksistä."

5. Lisäksi on mainittava tiedonsaanti- ja neuvottelumenettely, josta määrätään Euroopan unionin ja uusien jäsenvaltioiden välisessä kirjeenvaihdossa, joka oli liittymissopimuksen päätösasiakirjan liitteenä. Tämän menettelyn mukaisesti sovittiin, että Euroopan unionin toimielimet saattaisivat riittävällä tavalla kyseisten liittyvien valtioiden tietoon kaikki ehdotukset, tiedoksiannot, suositukset tai aloitteet, jotka saattaisivat johtaa Euroopan unionin toimielinten tai elinten tekemiin päätöksiin. Tällaisesta päätöksestä voitiin aloittaa neuvottelut unionin ja liittyvien valtioiden edustajista muodostetussa välivaiheen komiteassa jonkin liittyvän valtion perustellusta pyynnöstä, jossa se ilmaisisi, mitkä ovat sen edut unionin tulevana jäsenvaltiona. Jos merkittäviä ongelmia esiintyisi edelleen neuvottelujen päätyttyä, kysymys voitaisiin tuoda esille ministeritasolla liittyvän valtion pyynnöstä.

III Riidan taustaa

6. Viron sähköalalle on ominaista se, että öljyliuske on tärkein sähköntuotantoon käytettävä polttoaine. Virossa 90 prosenttia sähköstä tuotetaan tästä kiinteästä polttoaineesta, joka on maan ainoa kotimainen energianlähde. Tästä syystä sillä on suuri strateginen merkitys Viron energiansaannin varmistamisen kannalta. Alaa uudistetaan parhaillaan tehokkuuden parantamiseksi ja yhteisön ympäristöstandardien täyttämiseksi.

Tätä tarkoitusta varten tehdyt investoinnit on taattava vuoden 2008 jälkeisenä ajanjaksona, mikä on mahdollista ainoastaan kilpailun asteittaisen avaamisen avulla. [6]

7. Näiden erityispiirteiden vuoksi Viro vaati neuvotellessaan liittymisestään Euroopan unioniin ensimmäisen sähköalan direktiivin eli direktiivin 96/92 [7] 19 artiklan 2 kohdan soveltamista koskevaa siirtymäaikaa, sillä siinä edellytettiin jäsenvaltioiden avaavan kansalliset sähkömarkkinansa suurten sähkönkuluttajien osalta (määriteltynä siten, että 40 gigawattitunnin vuotuinen sähkönkulutus alennetaan ensin 20 gigawattituntiin ja myöhemmin 9 gigawattituntiin) 1.7.2004 mennessä. Virolle myönnettiin tämän velvoitteen osalta 31.12.2008 saakka poikkeus, joka vahvistettiin liittymisasiakirjan liitteessä VI. [8]

8. Kun otetaan lisäksi huomioon Lissabonin ja Barcelonan Eurooppa-neuvostojen päätöslauselmissa ilmaistu aikomus nopeuttaa vapauttamisprosessia yhteisön sähkö- ja kaasualoilla, liittymissopimuksen liitteeksi otettiin julistus (nro 8) näiden muutosten vaikutuksista Viroon. [9] Unioni huomauttaa tässä julistuksessa, että Viron näkemys perustuu sen sähkömarkkinoita koskevaan lainsäädännön tulevaan kehitykseen. Se tunnustaa myös sen, että Viron öljyliuskealan uudistamiseen liittyvä erityinen tilanne vaatii erityisiä ponnistuksia vuoden 2012 loppuun saakka ja että Viron sähkömarkkinat voidaan muiden kuin kotitalousasiakkaiden osalta avata vain asteittain tähän päivämäärään mennessä. [10]

9. Euroopan parlamentti ja neuvosto sopivat Eurooppa-neuvostojen päätöslauselmissa tarkoitetusta jäsenvaltioiden sähkömarkkinoiden avaamisen nopeuttamisesta kesäkuussa 2003 eli noin kaksi kuukautta liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Sopimus vahvistettiin direktiivillä 2003/54, joka perustui EY 47 artiklan 2 kohtaan, EY 55 artiklaan ja EY 95 artiklaan ja jolla korvattiin ja kumottiin direktiivi 96/92

6 – Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY muuttamisesta annettavaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sen tiettyjen säännösten soveltamiseksi Viroon (KOM(2004) 318 lopullinen), perustelujen 12–15 kohta.

7 – Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 19 päivänä joulukuuta 1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY (EYVL 1997 L 27, s. 20).

8 – Liittymisasiakirjan liite VI, 8 jakson 2 kohta: "Virossa ei sovelleta direktiivin 96/92/EY 19 artiklan 2 kohtaa ennen 31 päivää joulukuuta 2008".

9 – Julistus nro 8 öljyliuskeesta ja sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 19 päivänä joulukuuta 1996 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 96/92/EY (sähködirektiivi): Viro.

10 – Julistuksen toisen kappaleen sanamuoto on seuraava: "Unioni haluaa kiinnittää Viron huomion Lissabonissa ja Barcelonassa pidettyjen Eurooppa-neuvoston kokousten päätelmiin, joissa kehotetaan nopeuttamaan muun muassa sähkö- ja kaasumarkkinoiden avaamista kilpailulle, jotta näillä aloilla saadaan aikaan täysin toimivat sisämarkkinat. Unioni panee merkille aiemmat lausumat, jotka Viro antoi tästä asiasta 27 päivänä toukokuuta 2002 liittymisneuvottelujen yhteydessä. Toimivien sähkön sisämarkkinoiden nopean toteuttamisen tarpeellisuudesta huolimatta unioni panee merkille, että Viro ei ole vielä ottanut kantaa alan lainsäädännön tulevaan kehitykseen. Unioni tunnustaa tässä yhteydessä öljyliuskealan rakenneuudistukseen liittyvän erityistilanteen, joka vaatii erityisiä toimia vuoden 2012 loppuun asti, ja toteaa tarpeen avata asteittain Viron sähkömarkkinat muiden kuin kotitalousasiakkaiden osalta tuohon ajankohtaan mennessä."

kokonaan. Direktiivin 2003/54 21 artiklassa säädetään sähkömarkkinoiden täydellisestä avaamisesta kaikkia asiakasryhmiä eli sekä teollisuus- että kotitalousasiakkaita varten 1.7.2007 lähtien. Direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdassa säädetään tarkemmin sähkömarkkinoiden avaamisesta vaatimukset täyttävien asiakkaiden eri ryhmien osalta seuraavan aikataulun mukaisesti:

"a) 1 päivään heinäkuuta 2004 asti direktiivin 96/92/EY 19 artiklan 1–3 kohdassa tarkoitetut, vaatimukset täyttävät asiakkaat – –,

b) viimeistään 1 päivästä heinäkuuta 2004 alkaen kaikki muut kuin kotitalousasiakkaat,

c) 1 päivästä heinäkuuta 2007 alkaen kaikki asiakkaat."

10. Direktiivin 2003/54 29 artiklan toisessa kohdassa säädetään, että viittaukset kumottuun direktiiviin on käsitettävä viittauksiksi uuteen direktiiviin viimeksi mainitun direktiivin liitteessä olevan vastaavuustaulukon mukaisesti. Tämän vastaavuustaulukon mukaan direktiivin 2003/54 21 artikla vastaa direktiivin 96/92 19 artiklaa.

11. Näissä uusissa olosuhteissa Viro vaati 17.9.2003 päivätyllä kirjeellä komissiota toteuttamaan liittymisasiakirjan 57 artiklan nojalla tarpeelliset toimenpiteet yhtäältä liittymisasiakirjan liitteessä VI myönnetyn poikkeuksen mukauttamiseksi direktiivin 96/92 19 artiklan 2 kohdan osalta siten, että sitä sovellettaisiin direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, ja toisaalta siirtymäajan myöntämiseksi sille direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisen osalta. Siinä vaiheessa se ei vielä ottanut kantaa sähkömarkkinoidensa täyteen avaamiseen 21 artiklan 1 kohdan c kohdassa tarkoitetulla tavalla, vaikka se ilmoitti myöhemmin komission tiedusteluun antamassaan vastauksessa, että se suunnitteli ryhtyvänsä noudattamaan tätä säännöstä 31.12.2015 mennessä.

12. Komissio laati tämän vuoksi EY 47 artiklan 2 kohdan, EY 55 artiklan ja EY 95 artiklan nojalla ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla oli tarkoitus muuttaa direktiiviä 2003/54 siten, että Virolle myönnettäisiin väliaikainen poikkeus 21 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan soveltamisesta 31.12.2012 saakka.[11] Tämä johti siihen, että neuvosto antoi direktiivin 2004/85 liittymisasiakirjan 57 artiklan nojalla eikä niiden EY:n perustamissopimuksen määräysten nojalla, joihin komissio oli

11 – KOM(2004) 318 lopullinen.

vedonnut. Direktiivin 2004/85 1 artiklassa säädetään, että direktiivin 2003/54 26 artiklaan lisätään seuraava kohta:

"3. Virolle myönnetään tilapäinen poikkeus 21 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan soveltamisesta 31 päivään joulukuuta 2012. Viron on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sähkömarkkinoidensa avaamisen varmistamiseksi. Avaaminen toteutetaan viiteajanjaksona asteittain siten, että markkinat ovat täysin avatut 1 päivään tammikuuta 2013 mennessä. Markkinoiden avaamisasteen on 1 päivänä tammikuuta 2009 oltava vähintään 35 prosenttia kulutuksesta. Viron on ilmoitettava komissiolle vuosittain vähimmäiskulutusmäärät, jotka oikeuttavat loppukäyttäjät vaatimukset täyttävän asiakkaan asemaan."

13. Neuvoston pääsihteeri selitti 9.7.2004 päivätyssä Euroopan parlamentin puhemiehelle osoitetussa kirjeessä, että neuvosto oli päättänyt antaa direktiivin liittymisasiakirjan 57 artiklan nojalla komission ehdotuksen ja liittymissopimuksen välisen läheisen yhteyden vuoksi ja sen vuoksi, että direktiiviä 2003/54 oli mukautettava ajoissa eli ennen 1.7.2004, jolloin sitä oli alettava soveltaa. Liittymisasiakirjan 57 artiklassa ei edellytetä Euroopan parlamentin osallistumista.

IV Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

14. Euroopan parlamentti vaatii EY 230 artiklan nojalla 27.9.2004 nostamassaan kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta

– kumoamaan direktiivin 2004/85 ja

– velvoittamaan neuvoston korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

15. Neuvosto vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

– hylkäämään kanteen ja

– velvoittamaan Euroopan parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 21.12.2004 antamallaan määräyksellä komission väliintulijaksi tukemaan Euroopan parlamentin vaatimuksia.

17. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 9.3.2005 antamallaan määräyksellä Viron tasavallan ja Puolan tasavallan väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

18. Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio sekä Viron ja Puolan hallitukset esittivät huomautuksensa 15.3.2006 pidetyssä istunnossa. Asia käsiteltiin yhdessä edellä mainitun asian C-414/04 kanssa.

V Yhteenveto osapuolten lausumista

A *Ensimmäinen kumoamisperuste: virheellinen oikeudellinen perusta*

1. Euroopan parlamentti komission tukemana

19. Euroopan parlamentti väittää ensinnäkin, että liittymisasiakirjan 57 artikla ei ole asianmukainen oikeudellinen perusta direktiivin 2004/85 antamiselle. Sen mielestä direktiivi olisi pitänyt antaa normaalissa EY 47 artiklan 2 kohdan, EY 55 artiklan ja EY 95 artiklan mukaisessa lainsäädäntömenettelyssä, kuten komissio ehdotti. Lainsäädäntökäytännössä on lukuisia esimerkkejä uusille jäsenvaltioille näiden määräysten ja EY 15 artiklan nojalla myönnetyistä väliaikaisista poikkeuksista, joilla on pyritty ottamaan huomioon kansantalouksien välisiä kehityseroja. Se huomauttaa, että liittymisasiakirjan 57 artiklassa määrätään menettelystä, jossa yhteisön lainsäädäntöä mukautetaan liittymisen johdosta ja sen vuoksi, että uusiin jäsenvaltioihin voitaisiin soveltaa yhteisön säädöksiä, joita ei ole mukautettu itse liittymisasiakirjalla. Tämän tavoitteen ylittävät mukautukset eivät voi perustua liittymisasiakirjan 57 artiklaan. Tätä määräystä ei voida käyttää yhteisön säädöksistä tehtävien poikkeuksien käyttöönottoon, varsinkaan sellaisten poikkeuksien, joilla ylitetään poikkeukset, joita on myönnetty ja rajattu nimenomaisesti liittymisasiakirjassa.

20. Liittymisasiakirjaan sisältymättömät poikkeukset yhteisön säädöksistä voivat perustua yksinomaan liittymisasiakirjan 55 artiklaan. Tätä määräystä voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan sellaisiin yhteisön säädöksiin, jotka on annettu liittymisneuvottelujen päättymispäivän eli ns. päättämispäivän (1.11.2002) ja liittymissopimuksen allekirjoittamisen (16.4.2003) välisenä aikana. Tämän määräyksen suppeutta korostaa myös se, että siinä edellytetään neuvoston tekevän päätöksensä yksimielisesti. Siksi on mahdotonta ajatella, että liittymisasiakirjan 57 artiklaa, joka koskee yksinomaan yhteisön säädösten "mukautuksia" eikä toisaalta koske ainoastaan tietyn ajanjakson aikana annettavia säädöksiä ja jonka mukaan päätökset tehdään määräenemmistöllä, voitaisiin käyt-

tää poikkeuksien myöntämiseen sellaisten yhteisön säädösten osalta, jotka on annettu liittymissopimuksen allekirjoittamispäivän jälkeen.

21. Tätä tulkintaa tukee se, että Bulgarian ja Romanian Euroopan unioniin liittymisehdoista laaditun vuoden 2005 liittymisasiakirjan [12] 55 artiklaa vastaavassa määräyksessä määrätään nimenomaisesti siitä, että neuvostolla on mahdollisuus myöntää poikkeuksia päättämispäivän ja liittymispäivän välisenä ajanjaksona annetuista yhteisön säädöksistä eikä ainoastaan päättämispäivän ja allekirjoituspäivän välisenä ajanjaksona annetuista yhteisön säädöksistä. Tämä osoittaa sen, että vuoden 2003 liittymisasiakirjassa ei määrätty ensin mainitusta mahdollisuudesta ja että liittymisasiakirjan 57 artiklaa ei voida käyttää poikkeusten myöntämisen perustana.

22. Koska liittymisen perusperiaatteena on, että uudet jäsenvaltiot hyväksyvät täydellisesti yhteisön säännöstön (acquis communautaire) ja yhteisön oikeuden täyden soveltamisen, määräyksiä, joilla mahdollistetaan poikkeuksien myöntäminen, on tulkittava suppeasti. Euroopan parlamentti huomauttaa tältä osin, että kun liittymisasiakirjan 57 artiklassa tarkoitetuilla "mukautuksilla" pyritään edistämään yhteisön lainsäädännön soveltamista uusissa jäsenvaltioissa, "poikkeuksilla" on päinvastainen vaikutus, koska niiden perusteella tiettyjä yhteisön oikeussääntöjä jätetään väliaikaisesti soveltamatta. Tämä tarkoittaa sitä, että yksi liittymisasiakirjan 57 artiklan päätöksenteon perustana käyttämisen edellytyksistä ei täyty. Se viittaa myös siihen, että sitä ei voida käyttää sellaisten poikkeusten laajentamiseen, jotka on jo myönnetty ja rajattu liittymisasiakirjassa.

23. Euroopan parlamentti huomauttaa, että riidanalaisessa direktiivissä vahvistettu siirtymäaika, joka jatkuu vuoden 2012 loppuun, poikkeaa jopa itse liittymisasiakirjasta, koska siinä määrätään ainoastaan vuoden 2008 loppuun jatkuvasta siirtymäajasta.

24. Euroopan parlamentti viittaa 9.7.2004 päivätyssä neuvoston kirjeessä mainittuun kiireellisyyteen, ja se huomauttaa, että neuvosto ei vaatinut sitä noudattamaan nopeutettua menettelyä sen jälkeen kun komissio oli antanut ehdotuksensa. Liittymisasiakirjan liitteen VI mukainen poikkeus oli joka tapauksessa voimassa vuoden 2008 loppuun saakka.

25. Komissio toteaa Euroopan parlamentin kannetta tukevissa lausumissaan, että liittymisasiakirjassa määrätään johdonmukaisesta määräysten järjestelmästä teknisten mukautusten tekemiseksi yhteisön säädöksiin ja niiden muutosten käsittelemiseksi, joita yhteisön säännöstöön tehdään päättämispäivän ja liittymispäivän välisenä aikana. Liitty-

12 – 25.4.2005 laadittu asiakirja Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL L 157, s. 203).

misasiakirjan 55 artikla on eräänlainen liittymisneuvottelujen jatke, koska sillä mahdollistetaan se, että jäsenvaltiot pyytävät poikkeuksia säädöksistä, joita annetaan päättämispäivän ja allekirjoituspäivän välillä. Viimeksi mainitun päivän jälkeen sovelletaan tiedonsaanti- ja neuvottelumenettelyä. Tässä yhteydessä uusilla jäsenvaltioilla on tarkkailijan asema toimielimissä, ja ne voivat esittää poikkeuksia koskevia pyyntöjään lainsäädäntömenettelyn aikana.

26. Liittymisasiakirjan 57 artiklan tavoite on erilainen kuin liittymisasiakirjan 55 artiklan. Jo se, että molemmat määräykset ovat olemassa, osoittaa sen, että ne eivät voi korvata toisiaan. Liittymisasiakirjan 57 artikla on tarkoitettu oikeudelliseksi perustaksi tehtäessä yhteisön säädöksiin tarvittavia mukautuksia, jotka ovat välttämättömiä liittymisen edistämiseksi. Poikkeukset eivät sen sijaan ole koskaan tässä mielessä välttämättömiä. Mikäli ei ole valinnanvaraa sen suhteen, onko mukautus tarpeen, poikkeukset edellyttävät poliittista ratkaisua. Tämä selittää myös sen, miksi määräenemmistö riittää liittymisasiakirjan 57 artiklassa mutta liittymisasiakirjan 55 artikla edellyttää yksimielisyyttä.

27. Kun otetaan huomioon näiden kahden määräyksen erilainen sanamuoto liittymisasiakirjassa, niiden tehtävä ja asema liittymisasiakirjan järjestelmässä sekä erilaiset päätöksentekomenettelyt, on selvää, että liittymisasiakirjan 57 artiklaa ei voida käyttää perustana myönnettäessä poikkeuksia yhteisön säädöksistä. Vaikka liittymisasiakirjan 57 artiklaa tarkasteltaisiin erikseen, sitä ei voida käyttää tähän tarkoitukseen, koska "poikkeuksia" ei voida pitää pelkkinä "mukautuksina". Viimeksi mainitut ovat yhdentymisen kannalta välttämättömiä, kun ensin mainitut ovat pikemminkin eriytymisen osatekijä.

28. Komissio katsoo, että koska tässä tapauksessa ei olisi voitu soveltaa liittymisasiakirjan 55 artiklaa eikä 57 artiklaa, olisi pitänyt noudattaa EY:n perustamissopimuksen mukaista normaalia lainsäädäntömenettelyä. Se lisää, että tässä yhteydessä on mahdollista ottaa huomioon äskettäin liittyneiden jäsenvaltioiden poikkeuksia koskevat pyynnöt tai muutoin mukauttaa niitä liittymisen jälkeen ja antaa niille taannehtiva vaikutus.

29. Lisäksi komissio huomauttaa, että liittymisasiakirjan liitteessä VI Virolle myönnetty poikkeus pysyy voimassa, koska yhteisön lainsäätäjä ei voi poistaa yhteisön primäärilainsäädännön oikeusvaikutuksia eikä muuttaa sitä.

2. Neuvosto Viron ja Puolan hallitusten tukemana

30. Neuvosto esittää, että liittymisasiakirjan 55 ja 57 artiklaa ei pitäisi tulkita niiden

sanamuodon mukaisesti, vaan niitä pitäisi tulkita niiden tavoitteiden ja asiayhteyden perusteella eli uusien jäsenvaltioiden liittymisen edistämisen valossa, samalla kun taataan yhteisön lainsäädännön täysi ja yhtenäinen soveltaminen liittymisestä alkaen.

31. Liittymisasiakirjan 55 artiklassa sallitaan jäsenvaltioille se, että ne pyytävät väliaikaisia poikkeuksia yhteisön säädöksistä, joita annetaan päättämispäivän ja liittymisasiakirjan allekirjoituspäivän välisenä aikana. Se heijastaa siten kansainvälisen oikeuden periaatetta, jonka mukaan sopimukset ovat neuvottelujen kohteena siihen saakka, kunnes ne on allekirjoitettu. Tämä selittää myös sen, miksi liittymisasiakirjan 55 artiklassa edellytetään sitä, että poikkeuksia pyydetään virallisesti ja että niiden myöntämisestä on päätettävä yksimielisesti. Liittymisasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen on asianmukaisempaa, että yhteisön säädöksiin tehtävät muutokset hyväksytään liittymisasiakirjan 57 artiklan mukaisessa yhteisön lainsäädäntömenettelyssä.

32. Liittymisasiakirjan 57 artiklaa on pidettävä erityismääräyksenä verrattuna niihin EY:n perustamissopimuksen määräyksiin, jotka ovat oikeudellisena perustana annettaessa yhteisön säädöksiä normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Sen tarkoituksena on tarjota joustavampi menettely niiden säädösten mukauttamiseksi, joita ei ollut mukautettu itse liittymissopimuksella.[13] Neuvosto huomauttaa, että mikään ei viittaa siihen, että liittymisasiakirjan 57 artiklassa tarkoitettu "mukautus" ei voisi olla poikkeuksen muodossa. Tätä määräystä voidaan soveltaa yhteisön säädösten mukauttamiseen, mikäli tässä määräyksessä asetettuja edellytyksiä noudatetaan. Neuvosto huomauttaa, että tässä tapauksessa direktiivi 2004/85 annettiin direktiivin 2003/54 mukauttamiseksi sellaisista syistä, jotka liittyivät Viron Euroopan unioniin liittymiseen, ja että tästä mukauttamisesta ei ollut määräyksiä liittymisasiakirjassa. Tästä syystä se annettiin asianmukaisesti liittymisasiakirjan 57 artiklan nojalla. Neuvosto lisää, että sen tulkinnan vahvistaa aikaisempi lainsäädäntökäytäntö, koska samanlaisia poikkeuksia on myönnetty aikaisempien liittymisasiakirjojen 57 artiklaa vastaavien määräysten perusteella.

33. Tämän jälkeen neuvosto väittää, että ei ollut mahdollista käyttää normaalia lainsäädäntömenettelyä Viron pyytämän poikkeuksen myöntämiseen. EY:n perustamissopimuksen määräyksiä ei voida käyttää liittyvien jäsenvaltioiden tilanteen sääntelemiseen ennen liittymissopimuksen ratifiointia. Tiedonsaanti- ja neuvottelumenettely, jota sovellettiin liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, oli yhteisön toimielinten järjestelyistä poikkeava järjestely. Tästä syystä neuvosto katsoo, ettei ollut mahdollista sisällyttää Viron pyytämää poikkeusta direktiiviin 2003/54. Se voitiin myöntää vain erikseen liittymisasiakirjan asiaa koskevien määräysten nojalla.

13 – Kotona ja vapaa-aikana tapahtuvia tapaturmia koskevaa yhteisön tietojenvaihtojärjestelmää koskeva asia C-259/95, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5303, 27 kohta; jäljempänä myös ns. EHLASS-tapaus).

34. Liittymisen jälkeen poikkeuksia voidaan myöntää EY:n perustamissopimuksen perusteella, ja tässä tapauksessa se olisi ollut jopa mahdollista, koska direktiivi 2004/85 annettiin noin kaksi kuukautta liittymispäivän jälkeen. Neuvosto toteaa kuitenkin, että oli silti parempi käyttää liittymissopimuksen 57 artiklaa, koska se on erityismääräys. Se viittaa yhteisöjen tuomioistuimen ns. EHLASS-tapauksessa antamassaan tuomiossa esittämään huomautukseen, jonka mukaan "se tavoite, että yhteisön säännöstöä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla unionissa, edellyttää tässä asiassa, että mukautustoimenpiteitä on sovellettava liittymisajankohdasta, vaikka näistä toimenpiteistä on päätetty liittymisen jälkeen". [14] Lisäksi yhteispäätösmenettelyn noudattaminen olisi merkinnyt sitä, että riidanalainen direktiivi olisi kyetty antamaan vasta noin kahden vuoden viiveellä, mikä olisi luonut oikeudellista epävarmuutta ja vaikuttanut kielteisesti Viron sähköalan oikeutettuihin intresseihin.

35. Neuvosto väittää, että direktiiviä 2004/85 on pidettävä mukautuksena ja että se pysyy liittymisasiakirjan 57 artiklassa asetetuissa rajoissa. Direktiivissä säädetään vastaavasta poikkeuksesta kuin liittymisasiakirjan liitteessä VI. Sillä ei laajenneta kyseistä poikkeusta. Yhtäältä liitteeseen VI sisältynyt poikkeus lakkasi olemasta voimassa sen jälkeen kun direktiivin 96/92 19 artikla kumottiin. Toisaalta säännökset, joiden osalta uutta poikkeusta sovelletaan, eli direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdan b ja c alakohta eroavat aineelliselta soveltamisalaltaan direktiivin 96/92 19 artiklan 2 kohdasta. Riidanalaisessa direktiivissä säädetään uudesta poikkeuksesta, jossa otetaan huomioon uusi lainsäädäntöön liittyvä asiayhteys ja tavoite saavuttaa laajempi kansallisten sähkömarkkinoiden vapaus.

36. Neuvosto huomauttaa siitä, että Bulgarian ja Romanian liittymisehtoja koskevassa vuoden 2005 liittymisasiakirjassa on nyt nimenomainen määräys, jonka mukaan poikkeuksia voidaan myöntää päättämispäivän ja liittymispäivän välisenä aikana, että tätä määräystä on pidettävä olemassa olevan tilanteen selvennyksenä ja että se sisällytettiin takeeksi siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksyisi sen tulkintaa liittymisasiakirjan 57 artiklasta.

37. Viron hallitus tukee neuvoston lausumia lukuun ottamatta sitä väitettä, jonka mukaan liitteessä VI vahvistettu poikkeus direktiivin 96/92 19 artiklan 2 kohdan soveltamisesta olisi lakannut olemasta voimassa direktiivin kumoamisen myötä. Tästä syystä se väittää, että poikkeus on edelleen voimassa direktiivin 2003/54 osalta. Mikäli näin ei olisi, liitteessä VI myönnetty poikkeus, jonka mukaan 35 prosenttia Viron sähkömarkkinoista avataan vuodesta 2009 lähtien, ja direktiivi 2003/54, jossa edellytetään sähkömarkkinoiden avaamista kaikissa jäsenvaltioissa 1.7.2004 lähtien kaikille muille kuin kotitalousasiakkaille, jotka Virossa muodostavat huomattavasti enemmän kuin 35 prosenttia kansallisista sähkömarkkinoista, ja markkinoiden avaamisen laajentamista kaikkiin kotitalousasiakkaisiin 1.7.2007 lähtien, olisivat ratkaisemattomassa ristiriidassa keskenään. Tässä tilanteessa direktiivin 2004/85 antaminen ja poikkeuksen myöntäminen

14 – Edellisessä alaviitteessä mainitun tuomion 22 kohta.

direktiivissä 2003/54 vahvistetuista uusista velvoitteista oli välttämätöntä. Ilman sitä Viron sähköala joutuisi oikeudellisesti epävarmaan tilanteeseen, vaikka tarvitaan pitkän aikavälin suunnittelua niiden valtavien investointien toteuttamiseksi, joita tarvitaan tämän alan uudenaikaistamiseksi ja vakavien sosiaalisten ja ympäristöongelmien välttämiseksi. Viron hallitus korostaa julistuksen nro 8 merkitystä siltä osin kuin kaikki jäsenvaltiot tunnustavat siinä Viron sähkömarkkinoiden asteittaisen avaamisen tarpeen viime kädessä vuodesta 2013 lähtien. Tätä julistusta on pidettävä liittymisasiakirjan määräysten tulkitsemisen välineenä.

38. Puolan hallitus esittää, että liittymisasiakirjan 57 artiklaa pitäisi tulkita liittymisasiakirjan tavoitteen eli uusien jäsenvaltioiden liittymisen edistämisen sekä jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden ja lojaalisuuden periaatteiden valossa. Tämä tarkoittaa sitä, että pitäisi olla mahdollista myöntää väliaikaisia poikkeuksia yhteisön säädöksistä, joita annetaan liittymisasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen, mikäli tällaisen säädöksen välitön voimaantulo liittymisen yhteydessä olisi mahdotonta tai siitä olisi uudelle jäsenvaltiolle vakavia sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Euroopan parlamentin puoltama tulkinta tekisi siirtymäkausista säätämisen mahdottomaksi allekirjoituspäivän jälkeen annettujen yhteisön säädösten osalta. Tällä vaarannettaisiin liittyvien jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus valtioiden välistä yhdenvertaisuutta koskevan kansainvälisen oikeuden periaatteen vastaisesti. Puolan hallitus epäilee, voitaisiinko tarvittavat poikkeukset myöntää EY 95 artiklan nojalla, koska sillä pyritään ensisijaisesti poistamaan vapaan liikkuvuuden esteet ja kilpailun vääristymät. [15]

B *Toinen kumoamisperuste: perustelujen riittämättömyys*

39. Euroopan parlamentti esittää toisena direktiivin 2004/85 kumoamista koskevana perusteenaan, että direktiiville ei ole esitetty riittäviä perusteluja, koska perustelut liittymisasiakirjan 57 artiklan käyttämiselle oikeudellisena perustana komission ehdotuksessaan esittämien määräysten sijasta eivät ilmene millään tavoin riidanalaisen direktiivin johdanto-osan perustelukappaleista. Tämän menettelytavan omaksumisen syitä, jotka on esitetty neuvoston pääsihteerin Euroopan parlamentin puhemiehelle lähettämässä kirjeessä, ei voida pitää EY 253 artiklassa tarkoitettuina perusteluina. Neuvosto ei missään tapauksessa pyytänyt Euroopan parlamenttia noudattamaan nopeutettua menettelyä riidanalaista direktiiviä annettaessa.

15 – Asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453, 60 ja 61 kohta).

40. Neuvosto vastaa Viron hallituksen tukemana, että riittää, että säädöksen oikeudellinen perusta ilmenee selvästi kyseisen säädöksen sisällöstä, eikä tälle valinnalle tarvitse esittää yksityiskohtaisia perusteluja. Sitä, että neuvosto soveltaa muuta kuin komission ehdottamaa oikeudellista perustaa, ei tarvitse erikseen selittää. Riidanalaisen direktiivin johdanto-osassa esitetään joka tapauksessa selvästi syyt, joiden vuoksi Virolle on myönnetty poikkeus direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan soveltamisesta.

C *Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen kumoamistapauksessa*

41. Jotta vältettäisiin Viron sähköalan talouden toimijoiden, sijoittajien ja työntekijöiden epävarma tilanne, neuvosto pyytää yhteisöjen tuomioistuinta EY 231 artiklan toisen kohdan nojalla pysyttämään direktiivin 2004/85 vaikutukset siihen saakka, kunnes uusi sen korvaava direktiivi on annettu, mikäli Euroopan parlamentin kanne menestyy. Tätä pyyntöä tukee Viron hallitus, joka huomauttaa, että riidanalaisen direktiivin kumoamisesta ilman muita toimenpiteitä seuraisi Viron sähkömarkkinoiden välitön avaaminen sähköntuonnille sen naapureina olevista jäsenvaltioista. Tällä vaarannettaisiin Viron tuottajien taloudellinen asema ja niiden kyky rahoittaa valtavat investoinnit, joita Viron sähkön perusrakenteiden uudistaminen edellyttää.

42. Komissiokin yhtyy neuvoston pyyntöön ja esittää, että riidanalaisen direktiivin kumoaminen ilman muita toimenpiteitä asettaisi Viron tilanteeseen, jossa se rikkoisi yhteisön lainsäädäntöä, ilman että se olisi vastuussa siitä.

43. Euroopan parlamentti huomauttaa, että sen kanne ei koske sitä, onko Virolle myönnetty poikkeus perusteltu, vaan sillä riitautetaan ainoastaan riidanalaisen direktiivin oikeudellinen perusta. Tästä syystä se ei pidä tarpeellisena ottaa kantaa neuvoston pyyntöön.

VI Arviointi

A *Ensimmäinen lainvastaisuusväite: liittymisasiakirjan 57 artikla direktiivin 2004/85 oikeudellisena perustana*

44. Kuten sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat huomauttaneet, vakiintuneen

oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. [16]

45. Nyt käsiteltävässä asiassa keskeinen kysymys on se, voidaanko liittymisasiakirjan 57 artiklaa käyttää direktiiviin 2004/85 sisältyvän kaltaisen poikkeuksen myöntämiseen. Tämä edellyttää yhtäältä liittymisasiakirjan 57 artiklan aineellisen ja ajallisen soveltamisalan tutkimista ja toisaalta direktiivissä 2004/85 säädetyn direktiivin 2003/54 muutoksen luonteen määrittämistä. Onko sitä pidettävä liittymisasiakirjan liitteessä VI vahvistetun direktiivin 96/92 19 artiklan 2 kohdasta tehtävän poikkeuksen mukautuksena vai onko se täysin uusi ja itsenäinen poikkeus direktiivin 96/92 korvanneen ja kumonneen direktiivin 2003/54 vastaavasta säännöksestä? Tällä on merkitystä, kun otetaan huomioon liittymisasiakirjan 57 artiklan sanamuoto, joka on perustana yhteisön säädösten mukauttamiselle liittymisen vuoksi.

46. Neuvosto katsoo, että sen jälkeen kun direktiivi 96/92 kumottiin direktiivillä 2003/54, liittymisasiakirjan liitteessä VI myönnetty poikkeus lakkasi olemasta voimassa. Se väittää, että mitään oikeudellista merkitystä ei pitäisi antaa sille, että viimeksi mainitun direktiivin liitteenä olevassa vastaavuustaulukossa todetaan, että direktiivin 2003/54 21 artikla on direktiivin 96/92 19 artiklaa vastaava säännös. Viron näkemys on päinvastainen, sillä se väittää, että ensimmäisestä poikkeuksesta määrätään sopimuksen määräyksessä, jota ei voida muuttaa direktiivillä. Lisäksi se selittää, mitä seurauksia neuvoston näkemyksellä olisi sen sähköalalle (ks. edellä 37 kohta). Euroopan parlamentti katsoo, että direktiivillä 2003/54 pidennettiin liitteessä VI myönnettyä poikkeusta vuoden 2013 loppuun saakka.

47. Kun määritetään direktiivillä 2004/85 myönnetyn poikkeuksen vaikutukset, on ensin huomautettava, että kun direktiivin 96/92 19 artiklassa edellytettiin kansallisten sähkömarkkinoiden vapauttamista ainoastaan suurimpien sähkönkuluttajien osalta, direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdassa säädetään kattavasta markkinoiden avaamisesta kolmessa vaiheessa kolmen eri asiakasryhmän osalta. Näistä kolmesta ryhmästä direktiivin 96/92 19 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut kuluttajat vastaavat asiallisesti toisiaan. Velvoitteet, joita jäsenvaltioille asetetaan 21 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa jäljellä olevien muiden kuin kotitalousasiakkaiden ja kotitalousasiakkaiden osalta, ovat uusia. Riidanalaista direktiiviä sovelletaan näihin ryhmiin. Riidanalainen direktiivi ei vaikuta direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun ryhmään.

16 – Ks. mm. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta); asia C-281/01, komissio v. neuvosto, tuomio 12.12.2002 (Kok. 2002, s. I-12049, 33 kohta) ja asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-107, 41 kohta).

48. Olen Viron kanssa yhtä mieltä siitä, että liittymisasiakirjan liitteeseen VI sisältynyt poikkeus ei lakannut olemasta voimassa siitä muodollisesta syystä, että säännös, johon siinä viitattiin, kumottiin. Merkityksellistä on se, että velvoite, jonka osalta poikkeus myönnettiin, on edelleen voimassa, vaikkakin uuden direktiivin yhteydessä. Sen lisäksi, että asianomainen velvoite on asiallisesti vastaava, on huomautettava, että sopimuksessa vahvistettua määräystä ei voida muuttaa yhteisön säädöksellä ellei sopimuksessa määrätä toisin, kuten liittymisasiakirjan 7 artiklassa vahvistetaan. [17] Olemassa olevien järjestelyjen mukaan Viron edellytetään avaavan sähkömarkkinansa direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulle kuluttajaryhmälle vuodesta 2009 ja muille kuluttajaryhmille vuodesta 2013. Tämä lopputulos vastaa liittymissopimuksen liitteenä olevassa julistuksessa nro 8 esitettyjä aikomuksia. [18]

49. Edellä esitetyn perusteella on selvää, että direktiivillä 2004/85 ei korvattu eikä mukautettu liitteessä VI vahvistettua poikkeusta, eikä sillä pidennetty tätä poikkeusta. Sitä on pidettävä uutena poikkeuksena jäsenvaltioille direktiivin 2003/54 21 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa säädetyistä uusista velvoitteista.

50. Tästä syystä on pohdittava, oliko asianmukaista antaa direktiivi 2004/85 liittymisasiakirjan 57 artiklan nojalla.

51. Liittymisasiakirjan 57 artikla on yksi osatekijä liittymisasiakirjan viidennen osan II osastossa vahvistetussa järjestelmässä, jossa määritetään edellytykset yhteisön säädösten sovellettavuudelle uusissa jäsenvaltioissa. Perussääntö on se, että EY 249 artiklassa tarkoitettuja direktiivejä ja päätöksiä sovelletaan uusiin jäsenvaltioihin liittymisestä lähtien ja että tarvittavat täytäntöönpanotoimet olisi pitänyt toteuttaa tähän päivämäärään mennessä, ellei liittymisasiakirjassa tai sen liitteissä ole määrätty muista määräajoista (liittymisasiakirjan 53 ja 54 artikla).

52. Koska yhteisön säännöstö kehittyy edelleenkin liittymisneuvottelujen päättämisen ja liittymisasiakirjan sanamuodon viimeistelemisen jälkeen, mahdollisuus väliaikaisten poikkeusten myöntämiseen on tällaisten säädösten osalta selvästi tarpeellinen. Liittymisasiakirjan 55 artiklassa määrätään tästä mahdollisuudesta. Se koskee kuitenkin nimenomaisesti ainoastaan ennen liittymissopimuksen allekirjoittamista annettuja yhteisön säädöksiä. Uuden jäsenvaltion on virallisesti pyydettävä tämän määräyksen

17 – Jollei tässä asiakirjassa toisin määrätä, sen määräyksiä ei saa olla väliaikaisesti soveltamatta, muuttaa tai kumota muutoin kuin alkuperäisten sopimusten tarkistamista koskevalla menettelyllä, josta määrätään kyseisissä sopimuksissa.

18 – Mainittu alaviitteessä 10.

nojalla myönnettäviä poikkeuksia, ja niitä myönnetään neuvoston yksimielisellä päätöksellä komission ehdotuksesta.

53. Liittymisasiakirjan 57 artikla on liittymisen vuoksi mukautettavien yhteisön säädösten perustana silloin, kun tarvittavista mukautuksista ei ole määrätty liittymisasiakirjassa eikä sen liitteissä. Tähän määräykseen ei sisälly samanlaista ajallista rajoitusta kuin liittymisasiakirjan 55 artiklaan: kaikkia ennen liittymistä annettuja säädöksiä voidaan mukauttaa tämän määräyksen perusteella. Mukautukset hyväksyy joko neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta tai komissio yksin sen mukaan, kumpi on antanut mukautusta edellyttävän säädöksen. Näiden toimielinten on laadittava tätä tarkoitusta varten "tarvittavat tekstit" (liittymisasiakirjan 57 artiklan 2 kohta).

54. Mikäli liittymisasiakirjan 57 artiklaa luetaan yhdessä 55 artiklan kanssa, on ilmeistä, että näillä kahdella määräyksellä on eri tarkoitus uusien jäsenvaltioiden virallista liittymistä Euroopan unioniin edeltävän ajanjakson aikana. Tämä ilmenee sekä terminologian eroista että menettelyllisistä vaatimuksista, joita asetetaan kummankin määräyksen nojalla toteutettaville toimenpiteille.

55. Terminologinen ero koskee erityisesti liittymisasiakirjan 55 artiklan käsitettä "väliaikaiset poikkeukset" ja 57 artiklan käsitettä "mukautukset" (jotka ovat tarpeen liittymisen johdosta). Kuten Euroopan parlamentti ja komissio ovat huomauttaneet, näiden kahden käsitteen oleellinen ero on se, että kun "poikkeuksilla" pyritään siihen, että yhteisön säännöstön jotakin osaa ei väliaikaisesti sovelleta jossain jäsenvaltiossa, jotta se saisi riittävän ajan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyetäkseen täyttämään täysimääräisesti yhteisön oikeuteen perustuvat velvoitteensa, "mukautuksilla" pyritään päinvastaisiin vaikutuksiin eli yhteisön säännöstön tekemiseen soveltamiskelpoiseksi liittymisestä lähtien. Kun poikkeuksilla toisin sanoen viivytetään tietyn yhteisön säädöksen soveltamista uudessa jäsenvaltiossa, mukautukset ovat välttämättömiä yhteisön säädöksen välittömäksi soveltamiseksi liittymisen yhteydessä.

56. Yhteisöjen tuomioistuimella oli ns. EHLASS-tapauksessa [19] tilaisuus antaa ratkaisu vuoden 1994 liittymisasiakirjan nyt käsiteltävää liittymisasiakirjan 57 artiklaa vastaavan määräyksen aineellisesta soveltamisalasta. [20] Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisen liittymisasiakirjan 169 artiklasta, joka on samanlainen kuin nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 57 artikla, että liittymisasiakirjan 169 artiklan "nojalla tehtävillä mukautuksilla pyritään siis ainoastaan siihen, että sellaisia yhteisön säädöksiä, joita ei ole mukautettu itse liittymisasiakirjalla, voitaisiin

19 – Mainittu alaviitteessä 13.

20 – Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EYVL 1994, C 241, s. 8).

soveltaa uusissa jäsenvaltioissa. Muut mukautukset eivät näin ollen voi perustua liittymisasiakirjan 169 artiklaan". [21] Se toisti samassa tuomiossa, että "mahdollisuus antaa [169 artiklaan] perustuvia säädöksiä koskee vain yksinkertaisia mukautuksia, joita tehdään, jotta säädöksiä voidaan soveltaa uusissa jäsenvaltioissa, mutta ei mitään muita muutoksia". [22]

57. Näiden huomioiden välttämätön seuraus on se, että "mukautusten" käsitteen, joka ensi arviolta vaikuttaa soveltamisalaltaan yleisemmältä, ei voida liittymisasiakirjan 57 artiklan yhteydessä katsoa sisältävän aineellisia muutoksia yhteisön säädöksiin tai toimiin, joissa sallitaan näistä säädöksistä tehtävät poikkeukset. Tästä syystä se kattaa ainoastaan yhteisön toimeen tehtävät väistämättömät mukautukset, joiden aiheena on pikemminkin tekninen tarve kuin poliittinen tahto. Sillä, että liittymisasiakirjassa ei ole määritelty käsitettä "mukautus" ja että siinä ei suljeta pois sitä koskevia poikkeuksia, kuten neuvosto ja Puolan hallitus ovat esittäneet, ei ole merkitystä, koska tämä näiden kahden käsitteen välinen merkitysero voidaan selvästi johtaa liittymisasiakirjan 55 artiklan ja 57 artiklan tehtävästä.

58. Näiden toimien toteuttamiseksi kummankin määräyksen nojalla vahvistetut menettelyt kuvaavat tätä eroa. Koska väliaikaisen poikkeuksen myöntäminen merkitsee sitä, että tiettyjen yhteisön oikeuden velvoitteiden noudattamatta jättäminen hyväksytään tietyn ajanjakson ajan, mikä on lähinnä jonkin tietyn liittyvän jäsenvaltion edun mukaista, taustalla oleva päätös on poliittinen. Tämä selittää sen, miksi liittymisasiakirjan 55 artiklassa määrätään päätöksen tekemisestä yksimielisesti ja että päätös tehdään asianomaisen uuden jäsenvaltion pyynnöstä. Sitä vastoin yhteisön säädösten mukauttaminen siinä tarkoituksessa, että ne olisivat täysimääräisesti sovellettavissa uusissa jäsenvaltioissa liittymispäivänä, perustuu suoraan siihen periaatteeseen, että uusien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä yhteisön säännöstö ja sovellettava sitä täysimääräisesti liittymisestä lähtien. Tällaiset mukautukset eivät lähtökohtaisesti ole poliittisia, joten neuvosto voi tehdä niitä määräenemmistöllä komission ehdotuksesta tai komissio yksin antamiensa säädösten osalta uuden jäsenvaltion pyynnöstä riippumatta.

59. Huomautettakoon, että mikäli olisi mahdollista perustaa väliaikaisia poikkeuksia liittymisasiakirjan 57 artiklaan, 55 artiklalla ei olisi itsenäistä tarkoitusta, koska ensin mainittua määräystä sovelletaan myös säädöksiin, jotka on annettu välittömästi päättämispäivän jälkeisenä ajanjaksona. Se tarkoittaisi jopa sitä, että mikäli poikkeusta ei voitaisi myöntää liittymisasiakirjan 55 artiklan nojalla sen vuoksi, että neuvosto ei ole yksimielinen, voisi kuitenkin olla mahdollista myöntää se pelkän ajan kulumisen myötä sen jälkeen kun liittymissopimus on allekirjoi-

21 – Mainittu alaviitteessä 13, tuomion 14 kohta.

22 – Tuomion 19 kohta.

tettu määräenemmistöllä neuvostossa. Koska tämä merkitsisi liittymisasiakirjassa poikkeusten hyväksymiselle vahvistettujen menettelyllisten takeiden kiertämistä, se ei selvästikään ole voinut olla liittymisasiakirjojen laatijoiden tavoitteena.

60. Koska riidanalainen direktiivi hyväksyttiin liittymispäivän (1.5.2004) jälkeen, asiassa herää myös 57 artiklan ajallista soveltamisalaa koskeva kysymys. Voidaanko toisin sanoen tätä määräystä käyttää oikeudellisena perustana hyväksyttäessä liittymispäivän jälkeen mukautuksia yhteisön säädöksiin, jotka on annettu ennen liittymistä?

61. Yhteisöjen tuomioistuin käsitteli myös tätä kysymystä ns. EHLASS-tapauksessa. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti vuoden 1994 liittymisasiakirjan 169 artiklasta, joka on edellä kuvatuin tavoin täysin sama kuin nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 57 artikla, että "liittymissopimuksen 2 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan yhteisön toimielimet 'voivat' ennen liittymistä toteuttaa muun muassa liittymisasiakirjan 169 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet. Tässä määräyksessä ei siten ole millään tavalla rajoitettu sen käyttöä liittymissopimuksen voimaantulon jälkeen, vaan siinä on ainoastaan sallittu sen käyttö ennen tätä päivämäärää". [23]

23 – Mainittu alaviitteessä 13, tuomion 18 kohta.

62. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Euroopan parlamentin väitteet, joiden mukaan tällainen tulkinta johtaisi 169 artiklan rajattomaan soveltamiseen ja mukautukset tulisivat kyseisen määräyksen mukaan voimaan liittymispäivästä, mikä viittaisi siihen, että myöhemmin annettavat säädökset hyväksyttäisiin taannehtivin vaikutuksin. Ensimmäiseen väitteeseen se vastasi, että riidanalainen päätös oli tehty "kohtuullisessa määräajassa liittymissopimuksen voimaantulon jälkeen". Jälkimmäisen väitteen osalta se hyväksyi sen, että riidanalaisen säädöksen oli välttämättä tultava voimaan liittymispäivästä, ja huomautti, että asiassa ei ollut vedottu oikeusvarmuuden eikä luottamuksensuojan loukkaamiseen.

63. Vaikka en ole täysin vakuuttunut tavasta, jolla yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi Euroopan parlamentin väitteet tältä osin, mielestäni se seikka, että hyväksytään se mahdollisuus, että liittymisasiakirjan 57 artiklan nojalla hyväksytyillä mukautuksilla on taannehtiva vaikutus, jo sellaisenaan vahvistaa sen toteamuksen, että tällaisten mukautusten soveltamisalaa on välttämättä rajoitettava eivätkä ne missään tapauksessa voi merkitä aineellista muutosta tai yhteisön säädöksestä johtuvien velvoitteiden väliaikaista lykkäämistä.

64. Kun otetaan huomioon, että Virolle myönnettyä poikkeusta ei voitu perustaa liittymisasiakirjan 55 artiklaan, koska se jää sen ajallisen soveltamisalan ulkopuolelle, eikä 57 artiklaan, koska se jää sen aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle, väistämätön seuraus on se, että riidanalainen direktiivi olisi muiden tähän erityiseen tilanteeseen

liittyvien nimenomaisten määräysten puuttuessa pitänyt antaa direktiivin 2003/54 oikeudellisena perustana olleiden määräysten eli EY 47 artiklan 2 kohdan, EY 55 artiklan ja EY 95 artiklan nojalla. Kuten komissio on huomauttanut, liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen edellä 5 kohdassa mainittu tiedonsaanti- ja neuvottelumenettely tarjosi tältä osin tarvittavan järjestelyn liittyvien valtioiden pyyntöjen käsittelemiseksi, jotta niiden intressit voitaisiin ottaa huomioon uutta yhteisön lainsäädäntöä valmisteltaessa. Tässä yhteydessä voitaisiin lisätä, että kun otetaan huomioon Viron esittämän poikkeuspyynnön taustalla olevat erityiset intressit, olisi voitu viitata myös EY 15 artiklaan täydentävänä oikeudellisena perustana. Tässä artiklassa sallitaan väliaikaisten poikkeusten tekeminen yhteisön säädöksiin, jotta otettaisiin huomioon jäsenvaltioiden kansantalouksien väliset kehityserot.

65. Kuten neuvosto on väittänyt, saattaa olla niin, että riidanalaisen direktiivin antaminen asiaa koskevissa EY:n perustamissopimuksen määräyksissä vahvistetun yhteispäätösmenettelyn mukaisesti olisi ollut hieman hankalaa. Tämän menettelyn mukaisesti direktiivin 2003/54 tarvittava mukautus olisi hyväksytty vasta huomattavasti myöhemmin, jolloin Viron sähköalan oikeudellisen epävarmuuden jakso olisi pitkittynyt ja Viro olisi väliaikaisesti laiminlyönyt yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteitaan. Kuitenkaan sitä, että sovellettavaan normaaliin lainsäädäntömenettelyyn varmasti liittyy hankaluuksia, ei voida käyttää perusteluna sille, että tarvittava oikeudellinen perusta luodaan liittymisasiakirjan 57 artiklan laajalla tulkinnalla.

66. Mikäli oli selvä tarve nimenomaiselle mahdollisuudelle myöntää väliaikaisia poikkeuksia yhteisön säädöksistä, jotka oli annettu ennen uusien jäsenvaltioiden liittymispäivää, tällaisen määräyksen puuttuminen loi liittymisasiakirjan siirtymäkauden järjestelyihin sääntelyaukon, joka olisi voitu korjata ainoastaan turvautumalla yhteisön toimielinten olemassa oleviin lainsäädäntövaltuuksiin. Tämän sääntelyaukon olemassaoloa korostetaan Bulgarian ja Romanian tulevasta liittymisestä Euroopan unioniin 25.4.2005 laaditussa liittymisasiakirjassa.[24] Toisin kuin vuoden 2003 liittymisasiakirjassa, vuoden 2005 liittymisasiakirjassa on nyt nimenomainen määräys, jolla sallitaan väliaikaisten poikkeuksien myöntäminen sellaisten yhteisön säädösten osalta, jotka annetaan päättämispäivän ja liittymispäivän välisenä aikana.[25] Tämä viimeisimmässä liittymisasiakirjassa tehty mukautus mielestäni ainoastaan korostaa sitä, että liittymisasiakir-

24 – Mainittu alaviitteessä 12.

25 – Liittymisasiakirjan (2005) 55 artikla, jossa määrätään seuraavaa: "Joko neuvosto komission ehdotuksesta tai komissio, jos komissio on antanut alkuperäisen säädöksen, voi toteuttaa Bulgarian tai Romanian esittämästä, komissiolle viimeistään liittymispäivänä toimitetusta asianmukaisesti perustellusta pyynnöstä toimenpiteitä, jotka merkitsevät väliaikaista poikkeusta toimielinten *1 päivän lokakuuta 2004 ja liittymispäivän välisenä aikana antamista* säädöksistä. Toimenpiteet hyväksytään niiden äänestyssääntöjen mukaisesti, joita noudatettiin sitä säädöstä annettaessa, josta väliaikaista poikkeusta pyydetään. Jos kyseiset poikkeukset hyväksytään liittymisen jälkeen, niitä voidaan soveltaa liittymispäivästä alkaen" (kursivointi tässä).

jan 57 artiklaa ei voitaisi käyttää perustana väliaikaisten poikkeuksien myöntämiselle. Tältä osin on merkittävää myös se, että nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 57 artiklaa vastaavan määräyksen aineellista soveltamisalaa ei mukautettu siten, että siinä olisi sallittu poikkeuksien myöntäminen, vaan nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 55 artiklaa vastaavan määräyksen ajallista soveltamisalaa pidennettiin. Tässä valossa vaikuttaa hieman epäuskottavalta tapa, jolla neuvosto selittää tätä vuoden 2005 liittymisasiakirjassa tehtyä mukautusta vuoden 2003 liittymisasiakirjaan nähden; sen mukaan ensin mainittuun luotiin nimenomainen oikeudellinen perusta sen vuoksi, ettei ollut mitään takeita siitä, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsisi liittymisasiakirjan 57 artiklaa neuvoston ehdottamalla tavalla.

67. Myös neuvoston väite, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjä ei voi antaa lainsäädäntöä sellaisten liittyvien valtioiden osalta, jotka eivät ole vielä unionin täysivaltaisia jäsenvaltioita, on hylättävä. Liittymissopimuksen 2 artiklan 3 kohdassa näet vahvistetaan nimenomaan tämä periaate niiden määräysten osalta, joilla myönnetään lainsäädäntövaltuuksia liittymisasiakirjassa.[26] Mikäli liittymisasiakirjassa ei luoda nimenomaista toimivaltaa, mikään ei lähtökohtaisesti rajoita yhteisön lainsäätäjää ennakoimasta uusien jäsenvaltioiden liittymistä EY:n perustamissopimuksen nojalla ennen liittymistä annettavassa lainsäädännössä. Se, että liittyvät valtiot eivät ole tuolloin mukana lainsäädäntömenettelyssä, ei vaikuta yhteisön lainsäätäjän toimivaltaan antaa tällaisia yhteisön säädöksiä. Lisäksi voidaan olettaa, että mikäli yhteisön lainsäätäjä ottaa huomioon liittyvän jäsenvaltion tilanteen ennen liittymistä annettavassa lainsäädännössä, tämä tapahtuu niiden tietojen pohjalta, joita se on saanut näiltä valtioilta tiedonsaanti- ja neuvottelumenettelyn yhteydessä. Kaikilla tällaisilla säännöksillä pyritään edistämään asianomaisen jäsenvaltion liittymistä, ja niitä voidaan pitää ilmaisuna yhteisön toimielinten ja liittyvien valtioiden välisestä lojaalista yhteistyöstä liittymistä edeltävän ajanjakson aikana. Ainoa tällaisia säännöksiä koskeva laillinen edellytys olisi se, että niiden voimaantulo edellyttäisi sitä, että asianomainen valtio todella liittyy unioniin.

68. Koska liittymisasiakirjan 57 artikla ei voi olla riidanalaisen direktiivin oikeudellisena perustana sen vuoksi, että sen aineellinen soveltamisala koskee yksinomaan yhteisön säädösten mukauttamista, neuvoston väitteellä, jonka mukaan liittymisasiakirjan 57 artiklaa on pidettävä erityismääräyksenä EY:n perustamissopimuksen määräyksiin nähden, ei ole enää merkitystä, eikä sitä tarvitse tarkastella enempää.

69. Neuvosto ja Puolan hallitus huomauttavat lopuksi, että aikaisemmassa lainsäädän-

26 – Tässä artiklassa määrätään seuraavaa: "Sen estämättä, mitä 2 kohdassa määrätään, unionin toimielimet voivat ennen liittymistä toteuttaa liittymisasiakirjan – – 55–57 artiklassa – – tarkoitetut toimenpiteet. Nämä toimenpiteet tulevat voimaan vasta tämän sopimuksen voimaantulopäivänä ja edellyttäen, että se tulee voimaan."

tökäytännössä on useita esimerkkejä väliaikaisista poikkeuksista, jotka perustuvat aikaisempien liittymisasiakirjojen nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 57 artiklaa vastaaviin määräyksiin. [27] Selvästikään se seikka, että tätä määräystä on käytetty tähän tarkoitukseen aikaisemmin, ei sellaisenaan merkitse sitä, että tämä käytäntö olisi laillinen. Koska kyseisten yhteisön säädösten pätevyyttä ei ilmeisesti ole riitautettu yhteisöjen tuomioistuimessa, tätä käytäntöä ei ole vielä tutkittu tuomioistuimessa eikä näin ollen ole myöskään oikeuskäytäntöä, jossa se olisi todettu lainvastaiseksi. Joka tapauksessa 2.10.1997 lähtien, jolloin yhteisöjen tuomioistuin antoi yksiselitteisen tuomionsa ns. EHLASS-tapauksessa siitä, että liittymisasiakirjan 57 artiklan kaltaisia määräyksiä ei voida käyttää yhteisön säädösten mukautusten antamiseen, [28] olisi pitänyt olla varsin selvää, että käytäntö, jonka mukaan poikkeuksia myönnettiin tämän määräyksen nojalla, oli laillisuuden kannalta vaarallinen.

70. Tästä syystä katson, että koska liittymisasiakirjan 57 artikla ei ole asianmukainen oikeudellinen perusta direktiiville 2004/85, direktiivi annettiin EY 230 artiklassa tarkoitetulla tavalla olennaista menettelymääräystä rikkoen, joten se on kumottava.

27 – Ks. esim. yhteisön ajokortista annetun direktiivin 91/439/ETY muuttamisesta 19 päivänä joulukuuta 1994 annettu neuvoston direktiivi 94/72/EY (EYVL L 337, s. 86).

28 – Mainittu alaviitteessä 13, tuomion 14 kohta.

B *Toinen lainvastaisuusväite: perustelujen riittämättömyys*

71. Koska ensimmäinen lainvastaisuusväite on mielestäni perusteltu, ei ole tarpeen tutkia Euroopan parlamentin esittämää toista väitettä.

C *Direktiivin 2004/85 vaikutusten voimassa pitäminen*

72. Neuvosto on vaatinut, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin päättää kumota riidanalaisen direktiivin, sen vaikutukset pitäisi pitää voimassa, kuten EY 231 artiklan toisessa kohdassa määrätään. Euroopan parlamentti huomauttaa, että sen kanne koskee ainoastaan riidanalaisen direktiivin oikeudellista perustaa eikä sen sisältöä.

73. Koska kantaja ei kyseenalaista direktiivin 2004/85 aineellista sisältöä ja direktiivin kumoaminen ilman muita toimenpiteitä johtaisi, kuten neuvosto, Viron ja Puolan hallitukset ja komissio huomauttavat, huomattavan epävarmaan tilanteeseen Viron sähköalalla, on olemassa riittävä syy hyväksyä direktiivin 2004/85 vaikutusten voimassa pitämistä koskeva neuvoston vaatimus.

VII Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY muuttamisesta tiettyjen säännösten Viroon soveltamisen osalta 28 päivänä kesäkuuta 2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/85/EY

– pysyttää kumotun direktiivin vaikutukset voimassa

– määrää Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

– velvoittaa Viron tasavallan, Puolan tasavallan ja komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.