FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED
föredraget den 1 juni 2006 [1]

I — Inledning

1. Genom förevarande talan som väckts med stöd av artikel 230 EG har Europaparlamentet yrkat ogiltigförklaring av rådets direktiv 2004/85/EG [2] genom vilket Estland beviljas tidsbegränsade undantag från tillämpningen av vissa bestämmelser i direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el. [3] Som grund för talan har anförts att direktiv 2004/85 felaktigt baserades på artikel 57 i anslutningsakten av den 16 april 2003. [4] Parallellt med denna ansökan har Europaparlamentet väckt en liknande talan mot rådet angående ett tillfälligt undantag som medgetts Slovenien på grundval av samma bestämmelse. [5] Mitt förslag till avgörande i det målet kommer att föredras tillsammans med mitt förslag till avgörande i förevarande mål.

2. I följande avsnitt kommer jag endast att återge de berörda processuella bestämmelserna i anslutningsakten. Övriga materiella bestämmelser angående undantaget i sig kommer att redovisas i avsnitt III, där bakgrunden till tvisten beskrivs.

II — Tillämpliga bestämmelser

3. Europaparlamentets ansökan gäller den korrekta tolkningen av artikel 57 i anslutningsakten, som har följande lydelse:

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 2004/85/EG av den 28 juni 2004 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG vad gäller tillämpningen av vissa bestämmelser i Estland (EGT L 236, s. 10) (nedan kallat direktiv 2004/85).

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EGT L 176, s. 37) (nedan kallat direktiv 2003/54).

4 — Akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen av den 16 april 2003 (EGT L 236, s. 33) (nedan kallad anslutningsakten).

5 — Mål C-414/04, Europaparlamentet mot rådet, dom av den 28 november 2006, REG 2006, s. I-11279, s. I-11283.

"1. Sådana anpassningar av institutionernas rättsakter som behövs inför anslutningen och som inte finns med i denna anslutningsakt eller dess bilagor skall göras i enlighet med förfarandet i punkt 2. De skall träda i kraft vid anslutningen.

2. För detta ändamål skall rådet — med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen — eller kommissionen, beroende på vilken av dessa institutioner som har antagit rättsakten i dess ursprungliga lydelse, utarbeta de texter som behövs."

4. För att kunna pröva artikel 57 i anslutningsakten i sitt rätta sammanhang är det nödvändigt att återge artikel 55 i densamma, som har följande lydelse:

"Efter en väl underbyggd begäran från en ny medlemsstat får rådet genom enhälligt beslut, på förslag från kommissionen, före den 1 maj 2004 vidta åtgärder som innefattar tidsbegränsade avvikelser från rättsakter som institutionerna antagit under tiden mellan den 1 november 2002 och den dag då anslutningsfördraget undertecknades."

5. Det är även lämpligt att nämna det informations- och samrådsförfarande som fastställdes i en skriftväxling mellan Europeiska unionen och de nya medlemsstaterna, som fogats till anslutningsaktens slutakt. Enligt detta förfarandet enades man om att EU-institutionerna på ett tillfredsställande sätt skulle informera de anslutande staterna om eventuella förslag, meddelanden, rekommendationer eller initiativ som kunde leda till beslut fattade av Europeiska unionens institutioner eller organ. Efter en motiverad begäran från en anslutande stat, i vilken den gav uttryck för sina intressen som blivande medlem av unionen, kunde samråd om ett sådant beslut äga rum i en interimskommitté, sammansatt av representanter för unionen och de anslutande staterna. Om allvarliga problem kvarstod efter samrådet kunde frågan, på den anslutande statens begäran, tas upp på ministernivå.

III — Tvistens bakgrund

6. Kännetecknande för elsektorn i Estland är att oljeskiffer är det viktigaste bränslet för framställning av el. Nittio procent av den el som produceras i Estland kommer från detta fasta bränsle, som är landets enda egna energikälla. Det är således ett område av strategisk betydelse för Estlands försörjningssäkerhet. I syfte att höja effektiviteten och uppfylla gemenskapens miljökrav pågår för närvarande en omstrukturering av sek-

torn. Investeringar som gjorts i det avseendet måste garanteras för en period som löper längre än 2008, vilket endast är möjligt genom att konkurrens införs gradvis. [6]

7. Mot bakgrund av dessa särdrag begärde Estland under förhandlingarna om dess anslutning till Europeiska unionen en övergångsperiod avseende tillämpningen av artikel 19.2 i första eldirektivet, direktiv 96/92, [7] enligt vilken medlemsstaterna skall öppna sina elmarknader i fråga om stora elkonsumenter (definierade som konsumenter som förbrukar mer än 40 GWh per år, vilket i ett första steg skall sänkas till 20 GWh och därefter till 9 GWh) senast den 1 juli 2004. Estland beviljades i bilaga VI till anslutningsakten ett undantag från den skyldigheten till och med den 31 december 2008. [8]

8. Med hänsyn till den avsikt som kom till uttryck i slutsatserna från Europeiska rådets möten i Lissabon och Barcelona om att påskynda öppnandet av marknaden inom bland annat. el- och gassektorerna, fogades dessutom en förklaring (nr 8) till anslutningsfördraget angående effekterna av den utvecklingen för Estland. [9] I den förklaringen noterar unionen att Estland avvaktar med att ta ställning till den framtida utvecklingen av lagstiftningen på detta område. Den konstaterar i detta hänseende också att den specifika situationen när det gäller omstruktureringen av oljeskiffersektorn i Estland kommer att kräva särskilda ansträngningar fram till slutet av 2012, och att Estlands elmarknad för icke-hushållskunder bara kan öppnas successivt fram till dess. [10]

9. Det påskyndade öppnandet av medlemsstaternas elmarknader som nämndes i slutsatserna från Europeiska rådets möten beslutades av Europaparlamentet och rådet i juni 2003, ungefär två månader efter det att anslutningsfördraget undertecknades. Denna överenskommelse fastställdes i direktiv

6 — Punkterna 12–15 i motiveringen till kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG i fråga om tillämpningen av vissa bestämmelser i Estland (KOM (2004) 0318).

7 — Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el (EGT L 27, 1997, s. 20).

8 — Bilaga VI till anslutningsakten, avsnitt 8, punkt 2: "I Estland skall artikel 19.2 i direktiv 96/92/EG inte tillämpas fram till och med den 31 december 2008."

9 — Förklaring nr 8 om oljeskiffer, den inre marknaden för el och Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el (eldirektivet): Estland.

10 — Förklaringens andra stycke har följande lydelse: "Unionen riktar Estlands uppmärksamhet på slutsatserna från Europeiska rådets möten i Lissabon och Barcelona om att påskynda öppnandet av marknaden inom bl.a. el- och gassektorerna för att uppnå en fullt fungerande inre marknad på dessa områden, och noterar Estlands tidigare uttalanden i denna fråga den 27 maj 2002 inom ramen för anslutningsförhandlingarna. Trots att en fungerande inre elmarknad måste genomföras så snabbt som möjligt noterar unionen att Estland avvaktar med att ta ställning till den framtida utvecklingen av lagstiftningen på detta område. Unionen är i detta hänseende medveten om den specifika situationen när det gäller omstruktureringen av oljeskiffersektorn, som kommer att kräva särskilda ansträngningar fram till slutet av 2012, och behovet av ett successivt öppnande av Estlands elmarknad för icke-hushållskunder fram till dess."

2003/54, som grundades på artiklarna 47.2 EG, 55 EG och 95 EG, och som helt ersatte och upphävde direktiv 96/92. Enligt artikel 21 i direktiv 2003/54 skall elmarknaden öppnas helt för samtliga kundkategorier, såväl industri- som hushållskunder, från och med den 1 juli 2007. Enligt artikel 21.1 i direktiv 2003/54 skall elmarknaden närmare bestämt öppnas för de olika berättigade kundkategorierna enligt följande tidsplan:

"a) Fram till den 1 juli 2004, de berättigade kunder som avses i artikel 19.1–3 i direktiv 96/92/EG. ...

b) Senast från och med den 1 juli 2004, samtliga icke-hushållskunder.

c) Från och med den 1 juli 2007, samtliga kunder."

10. Enligt artikel 29 andra stycket i direktiv 2003/54 skall hänvisningar till det upphävda direktivet anses som hänvisningar till det nya direktivet och läsas i enlighet med jämförelsetabellen i det senare. Enligt den jämförelsetabellen motsvaras artikel 21 i direktiv 2003/54 av artikel 19 i direktiv 96/92.

11. Under dessa nya omständigheter begärde Estland, genom en skrivelse av den 17 september 2003, att kommissionen skulle vidta nödvändiga åtgärder på grundval av artikel 57 i anslutningsakten, dels för att anpassa det undantag som beviljades i bilaga VI till anslutningsakten i fråga om artikel 19.2 i direktiv 96/92 så att det blev tillämpligt på artikel 21.1 a i direktiv 2003/54, och dels medge en övergångsperiod avseende tillämpningen av artikel 21.1 b i direktiv 2003/54. I det skedet meddelade Estland att man avvaktade i fråga om ett fullständigt öppnande av elmarknaden enligt artikel 21.1 c, men förklarade senare till svar på kommissionens begäran att man planerade att följa bestämmelsen från och med den 31 december 2015.

12. Kommissionen utarbetade därefter ett förslag till direktiv från Europaparlamentet och rådet, grundat på artiklarna 47.2 EG, 55 EG och 95 EG, om ändring av direktiv 2003/54 så att Estland beviljades ett tillfälligt undantag från tillämpningen av artikel 21.1 b och 21.1 c fram till den 31 december 2012. [11] Detta ledde till att direktiv 2004/85 antogs av rådet på grundval av artikel 57 i anslutningsakten och inte de bestämmelser i fördraget som kommissionen hänvisat till. Enligt

11 — KOM(2004) 0318.

artikel 1 i direktiv 2004/85 skall följande punkt läggas till i artikel 26 i direktiv 2003/54:

"3. Estland skall beviljas ett tillfälligt undantag från tillämpningen av artikel 21.1 b och c fram till och med den 31 december 2012. Estland skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa öppnandet av sin elmarknad. Detta skall genomföras gradvis under referensperioden med sikte på att marknaden skall vara helt öppnad den 1 januari 2013. Den 1 januari 2009 skall marknaden vara öppnad minst motsvarande 35% av förbrukningen. Estland skall varje år meddela kommissionen vilka förbrukningströsklar som krävs för att en slutförbrukare skall räknas som en berättigad kund."

13. I en skrivelse till Europaparlamentets ordförande av den 9 juli 2004 förklarade rådets generalsekreterare att rådet beslutat grunda direktivet på artikel 57 i anslutningsakten, med tanke på det nära sambandet mellan kommissionens förslag och anslutningsfördraget och mot bakgrund av behovet av att anpassa direktiv 2003/54 i tid, det vill säga före den 1 juli 2004, då det skulle träda i kraft. Artikel 57 i anslutningsakten förutsätter inte Europaparlamentets delaktighet.

IV — Förfarandet och parternas yrkanden

14. I sin ansökan av den 27 september 2004, baserad på artikel 230 EG, har Europaparlamentet begärt att domstolen skall:

— Ogiltigförklara rådets direktiv 2004/85/EG.

— Förplikta rådet att ersätta samtliga rättegångskostnader.

15. Rådet har yrkat att domstolen skall:

— Ogilla talan.

— Förplikta Europaparlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

16. Genom beslut av domstolens ordförande av den 21 december 2004 tilläts kommissionen intervenera till stöd för Europaparlamentets yrkanden.

17. Genom beslut av den 9 mars 2005 meddelade domstolens ordförande Republiken Estland och Republiken Polen tillstånd att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

18. Europaparlamentet, rådet, kommissionen och den estniska och den polska regeringen yttrade sig muntligen vid förhandlingen som hölls den 15 mars 2006. Målet upptogs till förhandling tillsammans med det ovannämnda målet C-414/04.

V — Sammanfattning av parternas yttranden

A — *Den första ogiltighetsgrunden: felaktig rättslig grund*

1. Europaparlamentet, med stöd av kommissionen

19. Europaparlamentet har för det första gjort gällande att artikel 57 i anslutningsakten inte utgör korrekt rättslig grund för antagandet av direktiv 2004/85. Enligt dess uppfattning skulle det direktivet ha antagits genom det normala lagstiftningsförfarandet enligt artiklarna 47.2 EG, 55 EG och 95 EG, såsom kommissionen förordat. Lagstiftningspraxis innehåller en rad exempel på att nya medlemsstater beviljats tidsbegränsade avvikelser med stöd av dessa bestämmelser och artikel 15 EG för att ta hänsyn till skillnader i olika ekonomiers utveckling. Det har påpekat att artikel 57 i anslutningsakten innehåller föreskrifter om ett förfarande för att anpassa gemenskapslagstiftning med anledning av en anslutning till Europeiska unionen och för att tillämpa gemenskapsakter som inte har anpassats genom själva anslutningsakten i nya medlemsstater. Ändringar som går utöver detta syfte kan inte grundas på artikel 57 i anslutningsakten. Den bestämmelsen kan inte användas för att införa undantag från gemenskapsakter, särskilt sådana som går utöver vad som uttryckligen tillåts och definieras i anslutningsakten.

20. Undantag från gemenskapsakter som inte togs in i själva anslutningsakten kan endast grundas på artikel 55 i denna. Den bestämmelsen är dock bara tillämplig i fråga om gemenskapsakter som antogs efter den dag då anslutningsförhandlingarna avslutades, det så kallade slutdatumet (den 1 november 2002), och dagen för undertecknandet av anslutningsfördraget (den 16 april 2003). Bestämmelsens begränsade karaktär understryks också av att den förutsätter ett enhälligt beslut av rådet. Det är därför otänkbart att artikel 57 i anslutningsakten, som enbart gäller "anpassningar" av gemenskapsrättsakter, vilket inte begränsas till rättsakter som antagits inom en definierad period och som föreskriver beslutsfattande genom

kvalificerad majoritet, skulle kunna användas för att medge undantag från gemenskapsakter som antas efter dagen för undertecknandet av anslutningsfördraget.

21. Denna tolkning bekräftas av att parallellbestämmelsen i artikel 55 i 2005 års anslutningsakt om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen [12] innehåller uttryckliga föreskrifter om att rådet har möjlighet att medge undantag från gemenskapsakter som antagits under perioden från slutdagen till anslutningsdagen, och inte bara mellan slutdagen och dagen för undertecknandet. Detta visar att den förra möjligheten inte förutses i 2003 års anslutningsakt och att artikel 57 i anslutningsakten inte kan användas som grund för att bevilja undantag.

22. Eftersom grundprincipen när nya medlemsstater ansluts är att de skall godta gemenskapens regelverk — *acquis communautaire* — fullt ut och fullständigt tillämpa gemenskapsrätten, skall bestämmelser som medger undantag tolkas restriktivt. I detta avseende har Europaparlamentet påpekat att när de "anpassningar" som föreskrivs i artikel 57 i anslutningsakten syftar till att underlätta tillämpningen av gemenskapsrätten i nya medlemsstater, har "undantagen" den omvända effekten att tillfälligt undanta vissa bestämmelser i gemenskapsrätten från tillämpning. Det innebär att ett av villkoren för att lägga artikel 57 i anslutningsakten till grund för beslutsfattande inte är uppfyllt. Det innebär också att den inte kan användas för att utvidga undantag som redan beviljats och definierats i anslutningsakten.

23. Europaparlamentet har noterat att den övergångsperiod som fastställs i det omtvistade direktivet, som löper till slutet av år 2012, även avviker från anslutningsakten i sig, eftersom den senare bara medger en övergångsperiod fram till slutet av år 2008.

24. Beträffande den brådska som nämns i rådets skrivelse av den 9 juli 2004 har Europaparlamentet noterat att rådet inte begärde att förfarandet för brådskande frågor skulle användas sedan kommissionen lämnat sitt förslag. Undantaget enligt Bilaga VI till anslutningsakten är i alla händelser tillämpligt fram till slutet av år 2008.

25. I sitt yttrande till stöd för Europaparlamentets ansökan har kommissionen förklarat att anslutningsakten innehåller föreskrifter om ett enhetligt regelverk för att göra tekniska anpassningar av gemenskapsrättsakter och för att hantera nyheter inom gemenskapens regelverk som tillkommit under perioden efter slutdagen och fram till anslutningsdagen. Artikel 55 i anslutnings-

12 — Akt om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen av den 25 april 2005 (EUT L 157, 2005, s. 203).

akten utgör ett slags fortsättning på anslutningsförhandlingarna, genom att den gör det möjligt för nya medlemsstater att begära undantag från rättsakter som antagits mellan slutdagen och dagen för undertecknandet. Efter den senare dagen tillämpas informations- och samrådsförfarandet. I det sammanhanget har den nya medlemsstaten status som observatör inom institutionerna och kan lämna in en begäran om undantag under lagstiftningsförfarandet.

26. Artikel 57 i anslutningsakten tjänar ett annat syfte än artikel 55 i densamma. Redan det faktum att de båda bestämmelserna förekommer parallellt visar att de inte är sinsemellan utbytbara. Artikel 57 i anslutningsakten är avsedd att utgöra rättslig grund för anpassningar av gemenskapsakter som är nödvändiga för att underlätta anslutningen. Undantag är däremot aldrig nödvändiga i den bemärkelsen. När det inte finns något val beträffande om en anpassning är nödvändig eller inte, kräver undantag att ett politiskt val görs. Detta förklarar varför kvalificerad majoritet är tillräcklig enligt artikel 57 i anslutningsakten, medan artikel 55 i anslutningsakten kräver enhällighet.

27. Mot bakgrund av de två bestämmelsernas olika lydelse och placering i anslutningsaktens systematik och skillnaderna i fråga om beslutsförfarande, är det uppenbart att artikel 57 i anslutningsakten inte kan ligga till grund för att medge undantag från gemenskapens rättsakter. Inte ens betraktad separat kan artikel 57 i anslutningsakten användas för det ändamålet eftersom "undantag" inte kan betraktas som rena "anpassningar". Medan de senare är nödvändiga för integrationen, har de förstnämnda snarare en söndrande verkan.

28. Kommissionen drar slutsatsen att eftersom vare sig artikel 55 i anslutningsakten eller artikel 57 i denna var tillämplig i förevarande fall, skulle det normala lagstiftningsförfarandet enligt EG-fördraget ha följts. Den har tillagt att det i det sammanhanget är möjligt att ta hänsyn till nyligen anslutna medlemsstaters önskemål om undantag eller att anta dem på annat sätt efter anslutningen och ge dem retroaktiv verkan.

29. Kommissionen har även noterat att det undantag som Estland beviljas i Bilaga VI till anslutningsakten fortfarande gäller, eftersom gemenskapens primärrätt inte kan fråntas sin verkan eller ändras av gemenskapslagstiftaren.

2. Rådet, med stöd av Estlands och Polens regeringar

30. Rådet anser inte att artiklarna 55 och 57 i anslutningsakten skall tolkas bokstavligen,

utan mot bakgrund av deras syfte och sammanhang, nämligen att underlätta nya medlemsstaters anslutning och samtidigt garantera en fullständig och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten från och med tidpunkten för anslutningen.

31. Enligt artikel 55 i anslutningsakten kan nya medlemsstater begära tidsbegränsade avvikelser från gemenskapsrättsakter som antagits efter slutdagen och före dagen för anslutningsaktens undertecknande. Den speglar således den folkrättsliga principen att avtal kan förhandlas fram till tidpunkten för undertecknandet. Det förklarar också varför det enligt artikel 55 i anslutningsakten förutsätts att undantag skall begäras formellt och att beslut om att medge sådana skall fattas med enhällighet. Sedan anslutningsakten undertecknats är det lämpligare att genomföra anpassningar av gemenskapens rättsakter inom ramen för gemenskapens regelverk för lagstiftning, enligt artikel 57 i anslutningsakten.

32. Artikel 57 i anslutningsakten skall betraktas som *lex specialis* i förhållande till de berörda bestämmelserna i EG-fördraget, som utgör den rättsliga grunden för att anta gemenskapsakter enligt den normala lagstiftningsproceduren. Dess syfte är att skapa ett förenklat förfarande för att anpassa rättsakter som inte anpassades i själva anslutningsakten.[13] Rådet har framhållit att ingenting tyder på att en "anpassning" i den mening som avses i artikel 57 i anslutningsakten inte kan utgöras av ett undantag. Bestämmelsen kan tillämpas för att anpassa gemenskapsakter, om de villkor som anges däri är uppfyllda. I förevarande mål har rådet påpekat att direktiv 2004/85 antogs för att anpassa direktiv 2003/54, av skäl som sammanhängde med Estlands anslutning till Europeiska unionen och att den anpassningen inte kom till uttryck i anslutningsakten. Det grundades därför helt riktigt på artikel 57 i anslutningsakten. Rådet har tillagt att dess tolkning finner stöd i tidigare lagstiftningsförfaranden, så till vida att undantag har antagits enligt parallellbestämmelser till artikel 57 i anslutningsakten i tidigare anslutningsakter.

33. Rådet har vidare förklarat att det inte var möjligt att använda den normala lagstiftningsproceduren för att medge de undantag som Estland begärt. Bestämmelserna i EG-fördraget kan inte användas för att reglera anslutande medlemsstaters situation innan anslutningsfördraget har ratificerats. Enligt informations- och samrådsförfarandet, som var tillämpligt efter det att anslutningsfördraget undertecknades, föreskrevs ett annat förfarande än gemenskapsinstitutionernas. Rådet anser därför inte att det var möjligt att inkludera det undantag som Estland begärt i direktiv 2003/54. Det kunde bara medges separat med stöd av de berörda bestämmelserna i anslutningsakten.

13 — Dom av den 2 oktober 1997 i mål C–259/95, Europaparlamentet mot rådet (REG 1997, s. I-5303), punkt 27, angående European Home and Leisure Accident Surveillance System (nedan även kallad EHLASS-domen).

34. Efter anslutningen kan undantag beviljas på grundval av EG-fördraget och i förevarande fall kunde detta faktiskt ha varit ett alternativ eftersom direktiv 2004/85 antogs omkring två månader efter tidpunkten för anslutningen. Rådet har dock förklarat att det ändå är lämpligare att använda artikel 57 i anslutningsakten, med tanke på dess karaktär av *lex specialis*. Rådet har hänvisat till domstolens uttalande i EHLASS-domen att "målsättningen, att uppnå en enhetlig tillämpning av det gemenskapsrättsliga regelverket inom hela unionens territorium, [krävde] att anpassningsåtgärder tillämpades från och med anslutningsdatumet, även om dessa åtgärder vidtogs efter anslutningen". [14] En tillämpning av medbeslutandeförfarandet skulle dessutom ha inneburit att det ifrågasatta direktivet inte kunde ha antagits förrän efter omkring två år, vilket skulle ha skapat en situation av rättsosäkerhet och påverkat den estniska elsektorns legitima intressen negativt.

35. Rådet har förklarat att direktiv 2004/85 måste ses som en anpassning och håller sig inom de gränser som fastställts i artikel 57 i anslutningsakten. Direktivet innehåller föreskrifter om ett analogt undantag till det som föreskrivs i Bilaga VI till anslutningsakten. Det utvidgar inte detta undantag. Å ena sidan har det undantag som föreskrivs i Bilaga VI upphört att gälla sedan artikel 19 i direktiv 96/92 upphävts. Å andra sidan skiljer sig de bestämmelser som det nya undantaget avser, nämligen artikel 21.1 b och 21.1 c i direktiv 2003/54, till sitt materiella tillämpningsområde från artikel 19.2 i direktiv 96/92. I det ifrågasatta direktivet föreskrivs ett nytt undantag med utgångspunkt från det nya lagstiftningssammanhanget och syftet att öka liberaliseringen av de nationella elmarknaderna.

36. Beträffande det faktum att 2005 års anslutningsakt om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning nu innehåller en uttrycklig föreskrift som tillåter att undantag medges mellan slutdagen och anslutningsdagen, har rådet anmärkt att den bestämmelsen måste ses som ett klargörande av den rådande situationen och togs in som en garanti för det fall att domstolen inte skulle ansluta sig till dess tolkning av artikel 57 i anslutningsakten.

37. Den estniska regeringen har anslutit sig till rådets yttranden, med reservation för dess påstående att det undantag som fastställs i Bilaga VI beträffande tillämpningen av artikel 19.2 i direktiv 96/92 upphörde att gälla i och med att det direktivet upphävdes. Den har således gjort gällande att det undantaget förblir gällande inom ramen för direktiv 2003/54. Om så inte vore fallet skulle det råda en oöverkomlig motsägelse mellan det undantag som beviljas i Bilaga VI, där det föreskrivs att den estniska elmarknaden skall öppnas till 35 procent från och med år 2009, och direktiv 2003/54, enligt vilket elmarknaderna i samtliga medlemsstater skall öppnas för samtliga icke-hushållskonsumenter från den 1 juli 2004, vilket i Estland motsvarar mycket mer än 35 procent av den nationella elmarknaden, och utvidgningen av öppnandet av marknaden till att omfatta alla

14 — Se föregående fotnot, punkt 22.

hushållskonsumenter från och med den 1 juli 2007. I den situationen var det nödvändigt att anta direktiv 2004/85 om ett undantag från de nya skyldigheter som fastställdes i direktiv 2003/54. Utan detta skulle elsektorn i Estland ställas inför en situation av rättsosäkerhet, samtidigt som det finns ett behov av långsiktig planering för att genomföra de enorma investeringar som behövs för att modernisera sektorn och undvika allvarliga sociala problem och miljöproblem. Den estniska regeringen har betonat betydelsen av förklaring nr 8, där behovet av ett successivt öppnande av Estlands elmarknad från och med år 2013, erkändes av samtliga medlemsstater. Den förklaringen måste anses vägledande för tolkningen av bestämmelserna i anslutningsakten.

38. Den polska regeringen anser att artikel 57 i anslutningsakten skall tolkas mot bakgrund av anslutningsaktens syfte att underlätta nya medlemsstaters anslutning och mot bakgrund av principerna om solidaritet och lojalitet mellan medlemsstaterna. Det innebär att det bör vara möjligt att medge tidsbegränsade avvikelser från gemenskapsakter som antagits efter dagen för anslutningsaktens undertecknande, när det skulle vara omöjligt eller innebära allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser för en ny medlemsstat om en sådan akt trädde i kraft omedelbart vid anslutningen. Den tolkning som har förordats av Europaparlamentet skulle göra det omöjligt att medge övergångsperioder i fråga om gemenskapsakter som antagits efter dagen för undertecknandet. Detta skulle, i strid med den folkrättsliga principen om staternas jämlikhet, undergräva den anslutande medlemsstatens autonomi. Den polska regeringen är osäker på om de undantag som krävs kan medges på grundval av artikel 95 EG, vars huvudsyfte är att undanröja hinder för de fria rörligheterna och snedvridningar av konkurrensen. [15]

B — *Den andra ogiltighetsgrunden: otillräcklig motivering*

39. Som andra grund för en ogiltigförklaring av direktiv 2004/85 har Europaparlamentet anfört att direktivet inte motiverats på ett tillfredsställande sätt, eftersom det inte på något sätt framgår av det ifrågasatta direktivets skäl varför det var berättigat att använda artikel 57 i anslutningsakten som rättslig grund, i stället för de bestämmelser som kommissionen nämnde i sitt förslag. De skäl för att välja den vägen som angavs i skrivelsen från rådets generalsekreterare till Europaparlamentets ordförande kan inte anses utgöra en motivering i den mening som avses i artikel 253 EG. Oberoende av detta begärde inte rådet att Europaparlamentet skulle använda förfarandet för brådskande frågor för att anta det ifrågasatta direktivet.

15 — Dom av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkterna 60 och 61.

40. Rådet har, med stöd av den estniska regeringen, genmält att det är tillräckligt att den rättsliga grunden för en akt klart framgår av aktens innehåll, och att detaljerade skäl för valet inte måste anges. Det faktum att rådet använder en annan rättslig grund än den som kommissionen föreslagit behöver inte förklaras särskilt. I alla händelser framgår motiven för de undantag från tillämpningen av artikel 21.1 b och 21.1 c i direktiv 2003/54 som Estland beviljats tydligt av det ifrågasatta direktivets skäl.

C — *Begränsning av domens rättsverkningar i tiden vid en ogiltigförklaring*

41. Mot bakgrund av behovet av att undvika en osäker situation för marknadens aktörer, investerare och arbetstagare inom elsektorn i Estland har rådet, med stöd av artikel 231 andra stycket EG, begärt att domstolen för det fall att Europaparlamentets talan bifalls vidmakthåller effekterna av direktiv 2004/85 till dess att ett nytt direktiv som ersätter detta har antagits. Denna begäran stöds av den estniska regeringen som har påpekat att följden av en ren ogiltigförklaring av det ifrågasatta direktivet skulle vara att den estniska elmarknaden omedelbart öppnas för import av el från angränsande medlemsstater. Detta skulle äventyra de estniska producenternas ekonomiska ställning och deras förmåga att finansiera de mycket stora investeringar som krävs för att modernisera infrastrukturen för el i Estland.

42. Även kommissionen stöder rådets begäran och har påpekat att en ren ogiltigförklaring av det ifrågasatta direktivet, utan Estlands förskyllan skulle försätta den staten i en situation som strider mot gemenskapsrätten.

43. Europaparlamentet har påpekat att dess ansökan inte gäller frågan om det undantag som medgetts Estland är berättigat, utan endast avser den rättsliga grunden för det ifrågasatta direktivet och anser därför inte att det är nödvändigt att ta ställning till rådets begäran.

VI — Bedömning

A — *Den första grunden avseende rättsstridighet: Artikel 57 i anslutningsakten som rättslig grund för direktiv 2004/85*

44. Som både Europaparlamentet och rådet har påpekat följer det av fast rättspraxis att

valet av rättslig grund för en rättsakt skall baseras på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning, till vilka rättsaktens syfte och innehåll särskilt räknas. [16]

45. Huvudfrågan i förevarande mål är om artikel 57 i anslutningsakten kan användas för att medge ett undantag som det som återfinns i direktiv 2004/85. Detta inbegriper dels en prövning av det materiella och tidsmässiga tillämpningsområdet för artikel 57 i anslutningsakten, dels en bedömning av karaktären hos den ändring av direktiv 2003/54 som föreskrivs i direktiv 2004/85. Skall den betraktas som en anpassning av det undantag från artikel 19.2 i direktiv 96/92 som stadgades i Bilaga VI till anslutningsakten eller utgör den ett helt nytt, självständigt undantag från motsvarande bestämmelse i direktiv 2003/54, som ersatte och upphävde direktiv 96/92? Detta har betydelse med hänsyn till lydelsen av artikel 57 i anslutningsakten som erbjuder en grund för anpassningar av gemenskapsakter med anledning av en anslutning.

46. Rådet anser att det undantag som medgavs i Bilaga VI till anslutningsakten upphörde att gälla i och med att direktiv 96/92 upphävdes genom direktiv 2003/54. Rådet anser vidare att det saknar rättslig betydelse att det i den jämförelsetabell som fogades till det senare direktivet anges att artikel 21 i direktiv 2003/54 motsvarar artikel 19 i direktiv 96/92. Estland är av motsatt uppfattning och har förklarat att det första undantaget har slagits fast genom en fördragsbestämmelse, som inte kan ändras genom ett direktiv. Medlemsstaten har även pekat på de konsekvenser för landets elsektor som rådets tolkning skulle medföra (se punkt 37 ovan). Europaparlamentet anser att det undantag som beviljades genom Bilaga VI förlängdes till utgången av år 2013 genom direktiv 2004/85.

47. För att bedöma effekterna av det undantag som medges i direktiv 2004/85, måste det först påpekas att artikel 19 i direktiv 96/92 endast krävde en liberalisering av de nationella elmarknaderna för de största elkonsumenterna, medan det i artikel 21.1 i direktiv 2003/54 föreskrivs att elmarknaderna skall öppnas generellt i tre steg, för tre skilda konsumentkategorier. Av dessa tre kategorier råder en väsentlig överensstämmelse mellan de konsumenter som nämns i artikel 19.2 i direktiv 96/92 och artikel 21.1 a i direktiv 2003/54. Den skyldighet för medlemsstaterna som stadgas i artikel 21.1 b och 21.1 c i fråga om övriga icke-hushålls- och hushållskonsumenter är ny. Det är på dessa kategorier som det ifrågasatta direktivet är tillämpligt. Den kategori som nämns i artikel 21.1 a i direktiv 2003/54 berörs inte av det ifrågasatta direktivet.

16 — Se, bland annat, dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-199), punkt 10, av den 12 december 2002 i mål C-281/01, kommissionen mot rådet (REG 2002, s. I-12049), punkt 33, och av den 10 januari 2006 i mål C-178/03, kommissionen mot Europaparlamentet och rådet (REG 2006, s. I-107), punkt 41.

48. Jag delar Estlands uppfattning att det undantag som anges i Bilaga VI till anslutningsakten inte upphörde att gälla av det formella skälet att den bestämmelse till vilken det hänvisar upphävdes. Det väsentliga är att den skyldighet i fråga om vilken undantaget beviljades kvarstår oförändrad, om än inom ramen för ett nytt direktiv. Bortsett från den väsentliga överensstämmelsen i fråga om den berörda skyldigheten, skall det även påpekas att en bestämmelse som föreskrivs i ett fördrag inte kan ändras genom en gemenskapsakt, om inte annat anges i fördraget, något som bekräftas av artikel 7 i anslutningsakten. [17] Enligt de rådande reglerna skall Estland öppna sin elmarknad för den konsumentkategori som åsyftas i artikel 21.1 i direktiv 2003/54 från och med år 2009 och för de övriga konsumentkategorierna från och med år 2013. Detta överensstämmer med de avsikter som anges i förklaring nr 8 till anslutningsfördraget. [18]

49. Av ovan sagda framgår att direktiv 2004/85 inte ersatte eller ändrade det undantag som föreskrivs i Bilaga VI, och inte heller förlängde det till ett senare datum. Det måste ses som ett nytt undantag avseende den nya skyldighet som ålades medlemsstaterna genom artikel 21.1 b och 21.1 c i direktiv 2003/54.

50. Det skall därför prövas huruvida direktiv 2004/85 korrekt grundades på artikel 57 i anslutningsakten.

51. Artikel 57 i anslutningsakten utgör en del av ett system som fastställs i del fem, avdelning II, i anslutningsakten, där villkoren för gemenskapsakternas tillämplighet i nya medlemsstater anges. Grundregeln är att direktiv och beslut, i den mening som avses i artikel 249 EG, är tillämpliga i de nya medlemsstaterna från anslutningen och att de nödvändiga åtgärderna för genomförandet skall ha antagits vid den tiden, om inte andra tidsgränser har fastställts i anslutningsakten eller bilagorna till denna (artiklarna 53 och 54 i anslutningsakten).

52. Eftersom gemenskapens regelverk fortsätter att utvecklas sedan anslutningsförhandlingarna avslutats och anslutningsaktens lydelse fastställts, föreligger ett klart behov av att kunna medge tidsbegränsade avvikelser från dessa rättsakter. En sådan möjlighet skapas genom artikel 55 i anslutningsakten. Den är dock uttryckligen begränsad till gemenskapsakter som antagits före dagen för anslutningsfördragets undertecknande. Undantag som medges enligt denna bestämmelse skall begäras formellt av en ny

17 — Om inget annat föreskrivs i denna anslutningsakt får inte bestämmelserna i denna tillfälligt sättas ur kraft, ändras eller upphävas på annat sätt än genom det förfarande som anges i de grundläggande fördragen och som gör det möjligt att ändra de fördragen.

18 — Se ovan fotnot 10.

medlemsstat och beviljas genom enhälligt beslut av rådet, enligt förslag av kommissionen.

53. Artikel 57 i anslutningsakten utgör grund för anpassningar av institutionernas rättsakter som behövs inför anslutningen, när de inte finns med i anslutningsakten eller dess bilagor. Denna bestämmelse innehåller inte en liknande tidsmässig begränsning som den som anges i artikel 55 i anslutningsakten: alla rättsakter som antagits före anslutningen kan anpassas med stöd av bestämmelsen. Anpassningar antas av rådet med kvalificerad majoritet enligt förslag av kommissionen, eller av kommissionen ensam, beroende på vilken institution som antagit den rättsakt som skall anpassas. För detta ändamål skall "de texter som behövs" utarbetas av dessa institutioner (artikel 57.2 i anslutningsakten).

54. En jämförelse mellan artiklarna 57 och 55 i anslutningsakten visar att de båda bestämmelserna tjänar olika syften under den period som föregår en ny medlemsstats formella anslutning till Europeiska unionen. Detta framgår både av skillnaderna i lydelse och av procedurkraven för att anta rättsakter med stöd av de respektive bestämmelserna.

55. Skillnaden i ordalydelse ligger främst i uttrycken "tidsbegränsade avvikelser" i artikel 55 i anslutningsakten och "anpassningar" (som behövs inför anslutningen) i artikel 57 i anslutningsakten. Som Europaparlamentet och kommissionen har påpekat består den huvudsakliga skillnaden mellan dessa två begrepp i att "undantag" syftar till att under en begränsad tid göra en del av gemenskapens regelverk otillämplig i en medlemsstat, för att medge denna tillräcklig tid för att vidta nödvändiga åtgärder för att fullt ut kunna fullgöra sina gemenskapsrättsliga skyldigheter, medan syftet med anpassningar är det motsatta, nämligen att göra gemenskapens regelverk tillämpligt vid anslutningen. Medan de förstnämnda med andra ord senarelägger tillämpningen av en viss gemenskapsakt i en ny medlemsstat, så är de senare nödvändiga för att tillämpa en gemenskapsakt omedelbart vid anslutningen.

56. I EHLASS-domen [19] hade domstolen tillfälle att uttala sig om det materiella tillämpningsområdet för parallellbestämmelsen till artikel 57 i anslutningsakten, i 1994 års anslutningsakt. [20] Beträffande artikel 169 i den anslutningsakten, som är identisk med artikel 57 i anslutningsakten, konstaterade domstolen att "[d]e anpassningar som görs på grundval av denna bestämmelse syftar således endast till att göra de rättsakter som inte har anpassats genom själva anslutningsakten tillämpliga på de nya medlemsstaterna.

19 — Se ovan fotnot 13.

20 — Akt om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 8).

Andra ändringar kan således inte grundas på artikel 169 i anslutningsakten". [21] I samma dom upprepade domstolen att "... möjligheten att anta rättsakter som grundar sig på sistnämnda bestämmelse [begränsas nämligen] till anpassningar för att göra rättsakterna tillämpliga i de nya medlemsstaterna, samtidigt som alla andra ändringar är uteslutna". [22]

57. Den oundvikliga följden av dessa uttalanden är att begreppet anpassningar, som vid första påseende ter sig mer allmänt, inte inom ramen för artikel 57 i anslutningsakten kan tolkas så att det omfattar materiella ändringar av gemenskapsakter eller rättsakter som medger undantag från dessa. Det omfattar således bara ofrånkomliga anpassningar av en gemenskapsakt som föranleds av en teknisk nödvändighet, och inte av vad som är politiskt lämpligt. Det faktum att begreppet anpassning inte definieras i anslutningsakten och att det inte utesluter att undantag inbegrips, vilket framhölls av rådet och den polska regeringen, saknar betydelse eftersom denna skillnad mellan de två begreppen klart kan utläsas ur funktionen hos artiklarna 55 respektive 57 i anslutningsakten.

58. Den procedur som föreskrivs för att anta rättsakter enligt var och en av dem speglar skillnaden. Eftersom beviljandet av tidsbegränsade avvikelser utgör ett tillstånd att inte fullgöra vissa gemenskapsrättsliga skyldigheter under en viss tid, vilket främst ligger i en viss anslutningsstats intresse, är det bakomliggande beslutet av politisk art. Det förklarar varför artikel 55 i anslutningsakten innehåller föreskrifter om enhälligt beslutsfattande och att beslutet fattas på den berörda nya medlemsstatens begäran. Anpassningen av gemenskapsakter för att göra dem fullt ut tillämpliga i den nya medlemsstaten på anslutningsdagen är däremot en direkt följd av principen att nya medlemsstater skall anta och följa gemenskapens regelverk fullt ut vid anslutningen. Dessa anpassningar är per definition inte politiska till sin natur, och kan således, oberoende av en begäran från en ny medlemsstat, genomföras av rådet som fattar beslut genom kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, eller av kommissionen ensam i fråga om rättsakter som denna antagit.

59. Jag vill påpeka att om det vore möjligt att basera tidsbegränsade avvikelser på artikel 57 i anslutningsakten, skulle artikel 55 i densamma inte tjäna något självständigt syfte, eftersom den förstnämnda bestämmelsen även är tillämplig på rättsakter som antas under perioden omedelbart efter slutdagen. Det skulle till och med innebära att om ett undantag inte kunde beviljas med stöd av artikel 55 i anslutningsakten därför att rådet inte är enhälligt, skulle det ändå kunna medges genom kvalificerad majoritet i rådet,

21 — Se ovan fotnot 13, punkt 14.

22 — Punkt 19.

efter dagen för anslutningsfördragets undertecknande, enbart på grund av att en tid förflutit. Eftersom det skulle innebära att processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i anslutningsakten i fråga om beviljande av undantag kringgås, kan det naturligtvis inte ha varit anslutningsaktens upphovsmäns avsikt.

60. Då det ifrågasatta direktivet antogs efter anslutningsdagen (den 1 maj 2004), aktualiseras även frågan om det tidsmässiga tillämpningsområdet för artikel 57 i anslutningsakten. Kan bestämmelsen med andra ord användas som rättslig grund för att efter anslutningsdagen anta anpassningar av gemenskapsakter som antagits före anslutningen?

61. Även den frågan behandlades av domstolen i EHLASS-domen. Domstolen konstaterade, även i detta fall i fråga om artikel 169 i 1994 års anslutningsakt som, såsom påpekats ovan, är identisk med artikel 57 i anslutningsakten, att "enligt ordalydelsen i artikel 2.3 i anslutningsfördraget 'kan' gemenskapens institutioner före anslutningen besluta om sådana åtgärder som avses i bland annat artikel 169 i anslutningsakten. Den bestämmelsen medför således ingen restriktion i fråga om sistnämnda artikels tillämpning efter anslutningsfördragets ikraftträdande, utan tillåter helt enkelt att den tillämpas före detta datum". [23]

23 — Se ovan fotnot 13, punkt 18.

62. Europaparlamentets invändning att en sådan tolkning skulle innebära en obegränsad tillämpning av artikel 169 och att den bestämmelsen innehöll föreskrifter om att anpassningar skulle träda i kraft från och med anslutningsdagen, vilket skulle medföra att rättsakter som antagits därefter skulle ges retroaktiv effekt, underkändes av domstolen. Beträffande den första invändningen svarade domstolen att den ifrågasatta rättsakten hade antagits inom "en rimlig tid" efter anslutningsfördragets ikraftträdande. I fråga om den andra konstaterade domstolen att det var nödvändigt att den ifrågasatta rättsakten trädde i kraft på anslutningsdagen, och påpekade att det inte hade gjorts gällande att detta skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen eller skyddet för berättigade förväntningar.

63. Även om jag inte helt kan instämma i domstolens underkännande av Europaparlamentets argument i detta avseende, anser jag att redan det faktum att man godtar möjligheten att anpassningar som antas enligt artikel 57 i anslutningsakten får retroaktiv effekt i sig visar att dessa anpassningar utan undantag skall vara av begränsad räckvidd och absolut inte kan utgöra en materiell ändring eller ett tidsbegränsat upphävande av skyldigheter som följer av en gemenskapsakt.

64. Mot bakgrund av att det undantag som medgavs Estland vare sig kunde grundas på artikel 55 i anslutningsakten, eftersom det faller utanför dess tidsmässiga tillämpningsområde, eller artikel 57 i anslutningsakten, eftersom det faller utanför dess materiella tillämpningsområde, är den ofrånkomliga följden att det ifrågasatta direktivet, i från-

varo av en uttrycklig bestämmelse som reglerar just denna situation, skulle ha grundats på de bestämmelser som utgjorde den rättsliga grunden för direktiv 2003/54, nämligen artiklarna 47.2 EG, 55 EG och 95 EG. Som kommissionen har påpekat erbjöd det informations- och samrådsförfarande, som nämndes i punkt 5 ovan, i det avseendet den nödvändiga ramen för att behandla önskemål från anslutningsstaterna om att deras intressen skulle beaktas vid utarbetandet av ny gemenskapslagstiftning sedan anslutningsfördraget undertecknats. Det kan i detta sammanhang tilläggas att det också hade varit möjligt att hänvisa till artikel 15 EG som kompletterande rättslig grund, med hänsyn till de särskilda intressen från Estlands sida som låg bakom begäran om ett undantag. Enligt den artikeln medges tillfälliga undantag från gemenskapsakter av hänsyn till att medlemsstaternas ekonomier befinner sig på olika utvecklingsnivåer.

65. Det kan, som rådet har påpekat, stämma att det skulle ha varit något omständligt att anta det ifrågasatta direktivet enligt det medbeslutandeförfarande som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna i EG-fördraget. Enligt det förfarandet skulle den nödvändiga ändringen av direktiv 2003/54 inte ha antagits förrän vid en mycket senare tidpunkt, vilket skulle ha medfört en längre tid av rättsosäkerhet för den estniska elsektorn och en situation där Estland tillfälligt åsidosatte sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Det faktum att det normala lagstiftningsförfarandet innebär vissa nackdelar kan dock inte berättiga att den erforderliga rättsliga grunden skapas genom en extensiv tolkning av artikel 57 i anslutningsakten.

66. När det förelåg ett klart behov av en uttrycklig möjlighet att medge en tidsbegränsad avvikelse från gemenskapsakter som antagits före en ny medlemsstats anslutningsdag, gav avsaknaden av en sådan bestämmelse upphov till en lucka i övergångsbestämmelserna i anslutningsakten som endast kunde avhjälpas genom att gemenskapsinstitutionernas befintliga lagstiftningsbefogenheter tillämpades. Det faktum att denna lucka i bestämmelserna föreligger belyses i anslutningsakten av den 25 april 2005 angående Bulgariens och Rumäniens förestående anslutning till Europeiska unionen.[24] Till skillnad från situationen enligt 2003 års anslutningsakt, föreskrivs nu i 2005 års anslutningsakt uttryckligen att tidsbegränsade avvikelser från gemenskapsakter som antagits under perioden mellan slutdagen och anslutningsdagen får medges.[25] Som jag ser det understryker denna anpassning av den senaste anslutningsakten

24 — Se ovan fotnot 12.

25 — Artikel 55 i anslutningsakten (2005), som har följande lydelse: "Efter en väl underbyggd begäran från Bulgarien eller Rumänien till kommissionen senast dagen för anslutningen får rådet på förslag från kommissionen eller, om den ursprungliga rättsakten antagits av kommissionen, kommissionen vidta åtgärder som innebär tidsbegränsade undantag från rättsakter som institutionerna *antagit mellan den 1 oktober 2004 och dagen för anslutningen*. Åtgärderna skall antas enligt de omröstningsregler som gäller för antagandet av den rättsakt från vilken ett tidsbegränsat undantag begärs. Om sådana undantag antas efter anslutningen får de vara tillämpliga från och med dagen för anslutningen" (min kursivering).

bara att det inte var möjligt att medge tidsbegränsade avvikelser på grundval av artikel 57 i anslutningsakten. I det avseendet är det också betydelsefullt att det inte var det materiella tillämpningsområdet för parallellbestämmelsen till artikel 57 i anslutningsakten som anpassades för att göra det möjligt att anta undantag, utan det tidsmässiga tillämpningsområdet för parallellbestämmelsen till artikel 55 i anslutningsakten som utvidgades. Mot den bakgrunden ter sig rådets förklaring av den anpassningen av 2005 års anslutningsakt jämfört med 2003 års anslutningsakt att en uttrycklig rättslig grund skapades i den förra därför att det inte fanns någon garanti för att domstolen skulle tolka artikel 57 i anslutningsakten på det sätt som föreslagits av rådet något osannolik.

67. Inte heller rådets argument att gemenskapslagstiftaren inte kan stifta lag avseende anslutningsstater som ännu inte är fullständiga medlemmar i unionen kan godtas. I artikel 2.3 i anslutningsfördraget föreskrivs faktiskt just den principen i fråga om bestämmelserna om rätten att lagstifta i anslutningsakten. [26] När ingen uttrycklig behörighet skapas i anslutningsakten föreligger ingen latent begränsning för gemenskapslagstiftaren att förekomma nya medlemsstaters anslutning i lagstiftning som antas med stöd av EG-fördraget före anslutningen. Det faktum att de anslutande staterna vid den tiden inte deltar i lagstiftningsprocessen påverkar inte gemenskapslagstiftarens behörighet att anta sådana gemenskapsakter. Det kan vidare antas att när gemenskapslagstiftaren tar hänsyn till situationen i en anslutande medlemsstat i lagstiftning som föregår anslutningen, så kommer detta att ske med utgångspunkt från information den har tagit emot från dessa stater inom ramen för informations- och samrådsförfarandet. Eventuella sådana bestämmelser kommer att syfta till att underlätta den berörda medlemsstatens anslutning och kan ses som ett uttryck för det lojala samarbetet mellan gemenskapsinstitutionerna och de anslutande staterna under perioden före anslutningen. Det enda rättsliga kravet beträffande dessa bestämmelser skulle vara att ikraftträdandet villkoras av att den berörda staten faktiskt ansluts.

68. Eftersom artikel 57 i anslutningsakten inte kan tjäna som rättslig grund för det ifrågasatta direktivet, då dess materiella tillämpningsområde är begränsat till anpassningar av gemenskapsakter, är rådets ståndpunkt att artikel 57 i anslutningsakten skall betraktas som *lex specialis* i förhållande till bestämmelserna i EG-fördraget inte längre relevant och behöver inte granskas vidare.

69. Rådet och den polska regeringen har slutligen noterat att tidigare lagstiftnings-

26 — Den artikeln har följande lydelse: "Trots vad som föreskrivs i punkt 2 [ikraftträdande den 1 maj 2004] kan unionens institutioner före anslutningen besluta åtgärder enligt artiklarna ... 55–57 i anslutningsakten ... Dessa åtgärder skall träda i kraft under förutsättning att detta fördrag träder i kraft och då samtidigt med fördraget."

praxis innehåller en rad exempel på att tidsbegränsade avvikelser grundats på tidigare anslutningsakters parallellbestämmelse till artikel 57 i anslutningsakten. [27] Det faktum att den bestämmelsen tidigare har använts för detta ändamål är givetvis inte i sig en indikation på att förfarandet var lagenligt. Eftersom de berörda gemenskapsakternas giltighet inte tycks ha ifrågasatts vid domstolen, har tillvägagångssättet ännu inte blivit föremål för rättslig prövning och rättspraxis till stöd för detsamma saknas således. Det bör i alla händelser sedan den 2 oktober 1997, efter domstolens entydiga uttalande i EHLASS-domen att bestämmelser som artikel 57 i anslutningsakten inte kan ligga till grund för anpassningar av gemenskapens rättsakter, [28] stå helt klart att metoden att medge undantag med stöd av denna bestämmelse var rättsligt tveksam.

70. Eftersom artikel 57 i anslutningsakten inte utgör korrekt rättslig grund för direktiv 2004/85, finner jag således att direktivet antogs i strid med en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 230 EG och följaktligen skall ogiltigförklaras.

27 — Se, exempelvis, rådets direktiv 94/72/EG av den 19 december 1994 om ändring av direktiv 91/439/EEG om körkort (EGT L 337, s. 86; svensk specialutgåva, område 7, volym 5, s. 188).

28 — Se ovan fotnot 13, punkt 14.

B — *Den andra ogiltighetsgrunden: otillräcklig motivering*

71. Eftersom jag anser att den första ogiltighetsgrunden är välgrundad saknas anledning att pröva den andra grund som har åberopats av Europaparlamentet.

C — *Vidmakthållande av effekterna av direktiv 2004/85*

72. Rådet har, för det fall att domstolen skulle besluta att ogiltigförklara det ifrågasatta direktivet, begärt att dess verkningar med stöd av artikel 231 andra stycket EG skall betraktas som bestående. Europaparlamentet har påpekat att ansökan endast gäller det ifrågasatta direktivets rättsliga grund och inte dess innehåll.

73. Eftersom det materiella innehållet i direktiv 2004/85 inte har ifrågasatts av sökanden och en ren ogiltigförklaring av direktivet, som rådet, den estniska och den polska regeringen och kommissionen har påpekat, skulle skapa stor osäkerhet inom den estniska elsektorn, föreligger tillräcklig anledning att bifalla rådets begäran att vidmakthålla verkningarna av direktiv 2004/85.

VII — Förslag till avgörande

74. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag att domstolen skall:

— Ogiltigförklara rådets direktiv 2004/85/EG av den 28 juni 2004 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG vad gäller tillämpningen av vissa bestämmelser i Estland.

— Vidmakthålla effekterna av det ogiltigförklarade direktivet.

— Förplikta Europeiska unionens råd att ersätta rättegångskostnaderna.

— Förplikta Republiken Estland, Republiken Polen och Europeiska gemenskapernas kommission att bära sina kostnader.