KOHTUJURISTI ETTEPANEK

GEELHOED

esitatud 1. juunil 2006 [1]

I. Sissejuhatus

1. EÜ artikli 230 alusel esitatud hagiavalduses palub Euroopa Parlament tühistada direktiivi 2004/85 [2], mis teeb Eestile ajutise erandi elektrienergia siseturu ühiseeskirju käsitleva direktiivi 2003/54 [3] kohaldamisest. Hagi põhineb väitel, et 23. septembri 2003. aasta ühinemisakti [4] artikkel 57 ei olnud direktiivi 2004/85 vastuvõtmiseks kohane õiguslik alus. Kõrvuti selle hagiavadusega algatas Euroopa Parlament sarnase kohtuasja nõukogu vastu ajutise erandi kohta, mis tehti sama sätte alusel Sloveeniale. [5] Ettepaneku selle kohtuasja kohta esitan ma üheaegselt käesoleva ettepanekuga.

2. Järgnevas osas osundan ma üksnes ühinemisaktis sisalduvaid asjaomaseid menetlusnorme. Materiaalõiguslikke norme, mis puudutavad erandit kui sellist, kirjeldatakse III osas, kus selgitatakse vaidluse tausta.

II. Asjaomased sätted

3. Euroopa Parlamendi hagiavaldus käsitleb küsimust, kuidas õigesti tõlgendada ÜA artiklit 57, mis sätestab:

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 28. juuni 2004. aasta direktiiv 2004/85/EÜ, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/54/EÜ seoses teatavate sätete kohaldamisega Eesti suhtes (ELT L 236, lk 10; edaspidi „direktiiv 2004/85").

3 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/54/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 96/92/EÜ (ELT L 176, lk 37; edaspidi „direktiiv 2003/54").

4 — 23. septembri 2003. aasta akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT 2003 L 236, lk 33; edaspidi „ühinemisakt" või „ÜA").

5 — Euroopa Kohtus pooleliolev kohtuasi C-414/04: Euroopa Parlament *vs.* nõukogu.

„1. Kui institutsioonide ühinemiseelseid akte on ühinemise tõttu vaja kohandada ja neid vajalikke kohandusi ei ole käesoleva aktiga ega selle lisadega ette nähtud, tehakse kohandused lõikes 2 sätestatud korras. Kõnealused kohandused jõustuvad alates ühinemisest.

2. Vajalikud tekstid koostab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega ja komisjoni ettepaneku põhjal või komisjon, vastavalt sellele, kumb nendest institutsioonidest on vastu võtnud esialgse akti."

4. Selleks, et analüüsida ÜA artiklit 57 tema õiges kontekstis, on vaja ära tuua ka ÜA artikli 55 sõnastus:

„Uue liikmesriigi asjakohaselt põhjendatud taotlusel võib nõukogu ühehäälselt ja komisjoni ettepaneku põhjal võtta enne 1. maid 2004 meetmeid, mis kujutavad endast ajutisi erandeid institutsioonide aktidest, mis on vastu võetud alates 1. novembrist 2002 kuni ühinemislepingule allakirjutamise kuupäevani."

5. Lisaks vajab märkimist ka teavitamis- ja konsulteerimiskord, mis kinnitati kirjade vahetamisega Euroopa Liidu ja uute liikmesriikide vahel ja mis on lisatud Euroopa Liiduga ühinemise lepingu lõppaktile. Selle korra kohaselt lepiti kokku, et Euroopa institutsioonid teavitavad ühinevaid riike kõikidest ettepanekutest, teatistest, soovitustest ja algatustest, mis võiksid viia Euroopa Liidu institutsioonide või organite otsusteni. Konsultatsioonid toimuvad ühineva riigi põhjendatud taotlusel, milles näidatakse ära tema huvid liidu tulevase liikmena, ja leiavad aset liidu ning ühinevate riikide esindajatest moodustatud ajutises komitees. Kui pärast konsultatsioone jäävad püsima tõsised raskused, võib ühineva riigi taotlusel tõstatada küsimuse ministrite tasandil.

III. Vaidluse taust

6. Eesti elektrisektorit iseloomustab tõsiasi, et kõige olulisem elektri tootmiseks kasutatav kütus on põlevkivi. 90% Eestis toodetud elektrist pärineb sellest tahkest kütusest, mis on ka antud riigi ainus autigeenne energiaallikas. Antud põhjusel on see ka Eesti varustuskindluse tagamisel suure strateegilise tähtsusega. Käesoleval hetkel on energiasektoris tõhususe tõstmiseks ja ühenduse keskkonnastandarditega vastavuse saavuta-

miseks käimas reform. Selleks tehtud investeeringuid on vaja tagada perioodiks pärast aastat 2008, mis on võimalik üksnes järkjärgulise konkurentsile avamisega. [6]

7. Nendest asjaoludest lähtuvalt taotles Eesti Euroopa Liiduga ühinemise üle peetud läbirääkimistel üleminekuperioodi esimese elektriturudirektiivi 96/92 [7] artikli 19 lõike 2 kohaldamisele, mis nõudis liikmesriikidelt oma elektrituru avamist elektri suurtarbijatele (kelle aastane elektritarbimine on 40 GWh elektrit, mida alandatakse 20 GWh-ni ja seejärel 9 GWh-ni) 1. juuliks 2004. Eestile tehti selle kohustuse osas erand 31. detsembrini 2008, mis on sätestatud ühinemisakti VI lisas. [8]

8. Peale selle lisati ühinemislepingule deklaratsioon nr 8 mõju kohta, mida avaldavad Eestile arengud, mis lähtuvad Lissaboni ja Barcelona Euroopa Ülemkogu järeldustes väljendatud kavatsusest kiirendada ühenduse gaasi- ja elektrisektorite liberaliseerimist. [9] Selles deklaratsioonis märgib Euroopa Liit, et Eesti ei ole veel võtnud seisukohta elektrituru edasise õigusliku arengu suhtes. Samuti tunnustab liit põlevkivisektori ümberstruktureerimisest tulenevat eriolukorda Eestis, mis nõuab kuni 2012. aasta lõpuni erilisi jõupingutusi, ning et selle tähtaja jooksul saab Eesti elektriturgu avada mitte-kodutarbijatele vaid järk-järgult. [10]

9. Liikmesriikide elektriturgude avamise kiirendamises, mis nähti ette Euroopa Ülemkogu järeldustes, leppisid Euroopa Parlament ja nõukogu kokku 2003. aasta juunis ehk ligikaudu kaks kuud pärast ühinemislepingu allkirjastamist. See kokkulepe kehtestati direktiivina 2003/54, mis võeti vastu EÜ

6 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/54/EÜ seoses teatavate sätete kohaldamisega Eesti suhtes, komisjoni ettepaneku seletuskirja (KOM(2004) 318 (lõplik)) punktid 12–15.

7 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/92 elektri siseturu ühiseeskirjade kohta (EÜT L 27, lk 20; ELT eriväljaanne 12/02, lk 3).

8 — Ühinemisakti VI lisa peatükk 8 punkt 2: „Eestis ei kohaldata direktiivi 96/92/EÜ artikli 19 lõiget 2 kuni 31. detsembrini 2008."

9 — Deklaratsioon nr 8 põlevkivi ja elektri siseturu kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/92/EÜ elektri siseturu ühiseeskirjade kohta (elektridirektiivi): Eesti.

10 — Kõnesoleva deklaratsiooni teine lõik on sõnastatud järgmiselt: „Liit juhib Eesti tähelepanu Euroopa Ülemkogu Lissaboni ja Barcelona otsustele, mis käsitlevad turu kiirenenud avanemist muu hulgas elektri- ja gaasisektoris, et saavutada nendes valdkondades täielikult toimiv siseturg. Liit märgib ära 27. mail 2002 ühinemisläbirääkimiste raames selle kohta tehtud Eesti varasemad avaldused. Hoolimata vajadusest toimiv elektri siseturg kiiresti rakendada, võtab liit teadmiseks, et Eesti ei ole veel võtnud seisukohta selle valdkonna edasise õigusliku arengu suhtes. Sellega seoses tunnustab liit põlevkivisektori ümberstruktureerimisest tulenevat eriolukorda, mis nõuab kuni 2012. aasta lõpuni erilisi jõupingutusi, ning tunnustab vajadust selle tähtaja jooksul järk-järgult avada Eesti elektriturg muude tarbijate kui kodutarbijate osas."

artikli 47 lõike 2, artikli 55 ja artikli 95 alusel ja millega tunnistati täies ulatuses kehtetuks direktiiv 96/92. Direktiivi 2003/54 artikkel 21 näeb ette elektriturgude täieliku avamise kõikidele tarbijatele 1. juulist 2007. Täpsemini sätestab direktiivi 2003/54 artikli 21 lõige 1 elektrituru avamise erinevatele loetletud vabatarbijate kategooriatele järgmise ajakava alusel:

„a) kuni 1. juulini 2004 vabatarbijad direktiivi 96/92/EÜ artikli 19 lõigete 1–3 tähenduses;

b) hiljemalt alates 1. juulist 2004 kõik mitte-kodutarbijad;

c) alates 1. juulist 2007 kõik tarbijad."

10. Direktiivi 2003/54 artikli 29 teine lõik sätestab, et viiteid kehtetuks tunnistatud direktiivile tõlgendatakse viidetena uuele direktiivile vastavalt sellele lisatud vastavustabelile. Selle vastavustabeli kohaselt vastab direktiivi 2003/54 artikkel 21 direktiivi 96/92 artiklile 19.

11. Nende uute asjaolude tõttu taotles Eesti komisjonilt 17. septembri 2003. aasta kirjas ÜA artikli 57 alusel vajalike sammude astumist ühelt poolt selleks, et kohandada ühinemisakti VI lisas direktiivi 96/92 artikli 19 lõike 2 suhtes tehtud erand kohaldatavaks direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punkti a suhtes, ja teiselt poolt selleks, et anda Eestile üleminekuperiood direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punkti b kohaldamiseks. Eesti ei teinud sel hetkel teatavaks oma seisukohta elektrituru täieliku avamise kohta, mis on sätestatud artikli 21 lõike 1 punktis c, kuid teatas hiljem komisjoni taotlusele vastates, et ta on seda sätet valmis täitma 31. detsembriks 2015.

12. Komisjon koostas seejärel EÜ artikli 47 lõike 2, artikli 55 ja artikli 95 alusel Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepaneku, mille eesmärk oli muuta direktiivi 2003/54 selliselt, et Eestile antakse artikli 21 lõike punktide b ja c kohaldamise suhtes ajutine erand kuni 31. detsembrini 2012.[11] Selle põhjal võttis nõukogu vastu direktiivi 2004/85, tehes seda aga mitte komisjoni esitatud artiklite alusel, vaid ÜA artikli 57

11 — KOM(2004) 318 (lõplik).

alusel. Direktiivi 2004/85 artikkel 1 näeb ette direktiivi 2003/54 artikli 26 täiendamise järgmise lõikega:

„3. Eestile antakse ajutine erand artikli 21 lõike 1 punktide b ja c kohaldamiseks kuni 31. detsembrini 2012. Eesti võtab vajalikke meetmeid, et tagada oma elektrienergiaturu avamine. See teostatakse järkjärguliselt võrdlusperioodi jooksul eesmärgiga avada turg täielikult 1. jaanuariks 2013. 1. jaanuaril 2009 peab turu avatuse tase moodustama vähemalt 35 % tarbimisest. Eesti teatab igaaastaselt komisjonile tarbimiskünnise, mille alusel määratletakse vabatarbija."

13. Nõukogu peasekretär selgitas Euroopa Parlamendi presidendile 9. juulil 2004 saadetud kirjas, et nõukogu oli otsustanud võtta direktiivi vastu ÜA artikli 57 alusel, arvestades komisjoni ettepaneku ja ühinemislepingu tihedat seost ning vajadust kohandada direktiiv 2003/54 õigeaegselt ehk enne 1. juulit 2004, mil see pidi muutuma kohaldatavaks. ÜA artikkel 57 ei nõua Euroopa Parlamendi osalust.

IV. Menetlus ja poolte nõuded

14. Euroopa Parlament palub 27. septembril 2004 EÜ artikli 230 alusel esitatud hagiavalduses Euroopa Kohtul:

— tühistada direktiiv 2004/85;

— mõista kohtukulud välja nõukogult.

15. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

— jätta hagi rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt.

16. Euroopa Kohtu president andis 21. detsembri 2004. aasta määrusega komisjonile loa astuda menetlusse Euroopa Parlamendi nõuete toetuseks.

17. 9. märtsi 2005. aasta määrusega andis Euroopa Kohtu president Eesti Vabariigile ja Poola Vabariigile loa astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.

18. Euroopa Parlament, nõukogu, komisjon ning Eesti ja Poola valitsused esitasid oma seisukohad suuliselt 15. märtsil 2006 toimunud kohtuistungil. Kohtusja menetleti koos eespool viidatud kohtuasjaga C-414/04.

V. Kokkuvõte poolte argumentidest

A. *Esimene väide: vale õiguslik alus*

1. Euroopa Parlament, keda toetab komisjon

19. Euroopa Parlament väidab esiteks, et ÜA artikkel 57 ei ole direktiivi 2004/85 vastuvõtmiseks kohane õiguslik alus. Tema hinnangul oleks see direktiiv tulnud vastu võtta tavapärase seadusandliku menetluse teel ja EÜ artikli 47 lõike 2, artikli 55 ja artikli 95 alusel, nõnda nagu seda nägi ette komisjoni ettepanek. Seadusandlikust praktikast võib leida erinevaid näiteid selle kohta, kuidas uutele liikmesriikidele antakse ajutisi erandeid nende sätete ja EÜ artikli 15 alusel, et arvestada majanduste erineva arengutasemega. Ta juhib tähelepanu sellele, et ÜA artikkel 57 näeb ette menetluse ühenduse seadusandluse kohandamiseks ühinemise tõttu ja selleks, et kohaldada uutele liikmesriikidele ühenduse õigusakte, mida ühinemisakti endaga ei ole kohandatud. Muudatusi, mille eesmärk on laiem kui antud eesmärk, ei või vastu võtta ÜA artikli 57 alusel. Seda sätet ei või kasutada ühenduse õigusaktidesse erandite tegemiseks, eriti veel selliste erandite, mis on laiemad kui need, mis on sõnaselgelt antud ja piiritletud ühinemisaktiga.

20. Erandid ühenduse õigusaktidest, mida ei olnud sätestatud ühinemisaktis, võivad olla kehtestatud üksnes ÜA artikli 55 alusel. See säte on aga kohaldatav üksnes neile ühenduse õigusaktidele, mis võeti vastu ühinemisläbirääkimiste lõpetamise kuupäeva (1. november 2002) ja ühinemislepingu allkirjastamise kuupäeva (16. aprill 2003) vahel. Selle sätte piiratud olemust rõhutab ka tõsiasi, et ta nõuab nõukogus ühehäälset otsustamist. Sel põhjusel ei ole mõeldav, et ÜA artiklit 57, mis käsitleb üksnes ühenduse õigusaktide „kohandusi" ja mille kohaldamisala ei ole piiritletud kindlal ajavahemikul vastuvõetud õigusaktidega ning mis sätestab otsuste tegemise kvalifitseeritud häälteena-

musega, oleks võimalik kasutada erandite tegemiseks ühenduse õigusaktidest, mis on vastu võetud pärast ühinemislepingu allkirjastamise kuupäeva.

21. Sellist tõlgendust kinnitab asjaolu, et ÜA artikliga 55 analoogne säte 2005. aasta ühinemisaktis, mis käsitleb Bulgaaria ja Rumeenia Euroopa Liiduga ühinemise tingimusi, [12] annab sõnaselgelt nõukogule võimaluse teha erandeid ühenduse õigusaktidesse, mis on vastu võetud ühinemisläbirääkimiste lõpetamise kuupäeva ja ühinemise kuupäeva vahel ning mitte üksnes ühinemisläbirääkimiste lõpetamise kuupäeva ja allkirjastamise kuupäeva vahel. Sellest nähtub, et 2003. aasta ühinemisakt eelnevat võimalust ette ei näe ja ÜA artikli 57 alusel erandeid teha ei saa.

22. Kuna ühinemist puudutav peamine põhimõte on see, et uued liikmesriigid peavad heaks kiitma kogu ühenduse õigustiku (*acquis communautaire*) ja täielikult kohaldama ühenduse õigust, siis tuleb erandeid andvaid sätteid tõlgendada kitsalt. Euroopa Parlament toob selle kohta esile, et kui ÜA artiklis 57 sätestatud „kohanduste" eesmärk on hõlbustada ühenduse õiguse kohaldamist uutes liikmesriikides, siis „erandid" vastupidi muudavad teatud ühenduse õiguse sätted ajutiselt kohaldamatuteks. See tähendab, et üks ÜA artikli 57 otsustamise alusena kasutamise tingimustest ei ole täidetud. Samuti tähendab see, et antud sätet ei või kasutada ühinemisaktis eelnevalt antud ja piiritletud erandite laiendamiseks.

23. Euroopa Parlament märgib, et vaidlustatud direktiivis kehtestatud üleminekuperiood, mis kestab 2012. aasta lõpuni, kaldub kõrvale isegi ühinemisaktist, kuna viimases on üleminekuperiood nähtud ette 2008. aasta lõpuni.

24. Nõukogu 9. juuli 2004. aasta kirjas viidatud kiireloomulisuse kohta märgib Euroopa Parlament, et nõukogu ei taotlenud temalt pärast komisjonipoolset ettepaneku esitamist kiirmenetluse kohaldamist. Ühinemisakti VI lisas sätestatud erand kehtis niikuinii 2008. aasta lõpuni.

25. Komisjon sätestab Euroopa Parlamendi toetuseks esitatud seisukohtades, et ühinemisaktis on ühenduse õigusaktidesse tehniliste kohanduste tegemiseks ja ühenduse õigustikus ühinemisläbirääkimiste lõpetamise kuupäeva ja ühinemise kuupäeva vahel toimuvate arengutega tegelemiseks sätestatud kindel süsteem. ÜA artikkel 55 kujutab

12 — Akt Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT 2005 L 157, lk 203).

endast omamoodi ühinemisläbirääkimiste jätkamist, kuna see võimaldab uutel liikmesriikidel taotleda erandeid õigusaktidest, mis on vastu võetud ühinemisläbirääkimiste lõpetamise kuupäeva ja ühinemislepingu allkirjastamise kuupäeva vahel. Peale viimatimainitud kuupäeva kohaldatakse teavitamis- ja konsulteerimiskorda. Uutel liikmesriikidel on selles kontekstis ühenduse institutsioonides vaatleja staatus ja nad võivad esitada erandite taotlusi seadusandliku menetluse käigus.

26. ÜA artiklil 57 on ÜA artiklist 55 erinev eesmärk. Juba nende kahe sätte samaaegne olemasolu kinnitab, et esimest ei ole võimalik asendada teisega. ÜA artikkel 57 on õiguslik alus selleks, et teha ühenduse õigusaktidesse kohandusi, mis on hädavajalikud ühinemise hõlbustamiseks. Erandid ei ole aga vastupidi selles mõttes kunagi hädavajalikud. Kui kohanduse vajalikkuse üle pole valikut, siis erandi tegemiseks on alati vajalik poliitiline valik. See seletab ka miks ÜA artikli 57 puhul piisab kvalifitseeritud häälteenamusest, samas kui ÜA artikkel 55 nõuab ühehäälset otsustamist.

27. Kui võtta arvesse nende kahe sätte erinevat sõnastust ühinemisaktis, nende otstarvet ja kohta ühinemisakti süsteemis ja erinevaid otsustusmenetlusi, siis on ilmne, et ÜA artiklit 57 ei saa kasutada õigusliku alusena ühenduse õigusaktidest erandite andmiseks. Isegi kui käsitleda ÜA artiklit 57 isoleerituna teistest artiklitest, ei ole seda ikkagi võimalik antud eesmärgil kasutada, kuna „erandeid" ei saa pidada pelgalt „kohandusteks". Kui viimased on vajalikud integratsiooniks, siis esimesed pigem deintegreerivad.

28. Kuna ei ÜA artikkel 55 ega ka ÜA artikkel 57 ei olnud antud asjas kohaldatavad, siis järeldab komisjon, et oleks tulnud kasutada EÜ asutamislepingus sätestatud tavapärast seadusandlikku menetlust. Ta lisab, et selle raames on võimalik arvestada uute ühinevate liikmesriikide taotlusi erandite tegemiseks või muul juhul võtta need vastu pärast ühinemist ja jõustada tagasiulatuvalt.

29. Komisjon märgib ka seda, et Eestile ühinemisakti VI lisas antud erand kehtib edasi, kuna ühenduse seadusandja ei saa võtta ühenduse esmaselt õiguselt tema tagajärgi või seda muuta.

2. Nõukogu, keda toetavad Eesti ja Poola valitsused

30. Nõukogu väidab, et ÜA artikleid 55 ja 57 ei peaks tõlgendama sõnasõnalt, vaid tuleks

tõlgendada pidades silmas nende eesmärke ja konteksti, milleks on aidata kaasa uute liikmesriikide ühinemisele, tagades samaaegselt, et ühenduse õigust rakendatakse alates ühinemise hetkest täielikult ja ühetaoliselt.

31. ÜA artikkel 55 võimaldab uutel liikmesriikidel taotleda ajutisi erandeid ühenduse õigusaktidest, mis on vastu võetud ühinemisläbirääkimiste lõpetamise kuupäeva ja ühinemisakti allkirjastamise kuupäeva vahel. Sellisena peegeldab ta rahvusvahelise õiguse põhimõtet, mille kohaselt võib lepingute üle pidada läbirääkimisi kuni nende allkirjastamiseni. Samuti seletab see asjaolu, miks ÜA artikkel 55 nõuab erandite tegemiseks ametlikku taotlust ja nende andmise otsuse tegemist ühehäälselt. Pärast ühinemisakti allkirjastamist on sobivam, kui muudatused ühenduse õigusaktidesse võetakse vastu ühenduse seadusandlikus raamistikus ÜA artikli 57 alusel.

32. ÜA artiklit 57 tuleb pidada erinormiks vastavate EÜ asutamislepingu sätete suhtes, mis on õiguslikud alused ühenduse õigusaktide vastuvõtmisel tavapärase seadusandliku menetluse kohaselt. Selle sätte eesmärk on luua paindlik menetlus nende õigusaktide kohandamiseks, mida ei olnud kohandatud ühinemisaktis endas.[13] Nõukogu väidab, et miski ei viita sellele, et „kohandus" ÜA artikli 57 tähenduses ei võiks seisneda erandi tegemises. Seda sätet võib kohaldada ühenduse õigusaktide kohandamiseks siis, kui selles sätestatud tingimused on täidetud. Käesolevas asjas viitab nõukogu asjaolule, et direktiiv 2004/85 võeti vastu direktiivi 2003/54 kohandamiseks põhjustel, mis on seotud Eesti Euroopa Liiduga ühinemisega, ja kuna seda kohandust ei olnud ette nähtud ühinemisaktis. Seetõttu põhines see õigustatult ÜA artiklil 57. Nõukogu lisab, et tema tõlgendust kinnitab eelnev seadusandlik praktika, mille kohaselt on sarnaseid erandeid vastu võetud varasemates ühinemisaktides sisalduvate ÜA artikliga 57 analoogsete sätete alusel.

33. Järgmisena väidab nõukogu, et Eesti taotletud erandi andmiseks ei olnud võimalik kasutada tavapärast seadusandlikku menetlust. EÜ asutamislepingu sätteid ei saa kasutada selleks, et reguleerida ühineva liikmesriigiga seotud küsimusi enne ühinemislepingu ratifitseerimist. Teavitamis- ja konsulteerimiskord, mida kohaldati pärast ühinemislepingu allkirjastamist, nägi ette ühenduse institutsioonidest eraldiseisva raamistiku. Nõukogu leiab seetõttu, et Eesti taotletud erandit ei olnud võimalik lisada direktiivile 2003/54. Selle andmine oli võimalik ainult eraldiseisvana ja ühinemisakti vastavate sätete alusel.

13 — Euroopa Kohtu 2. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-259/95: Euroopa Parlament *vs.* nõukogu (EKL 1997, lk I-5303, punkt 27; edaspidi ka „EHLASS-i kohtuotsus"), mis käsitleb Euroopa kodu ja vabaajaveetmisega seotud õnnetuste registreerimise süsteemi.

34. Pärast ühinemist võib erandeid teha EÜ asutamislepingu alusel ja käesoleval juhul oleks see isegi võinud kõne alla tulla, kuna direktiiv 2004/85 võeti vastu umbes kaks kuud pärast ühinemist. Nõukogu väidab siiski, et eelistada tuli ÜA artiklit 57, kuna tegemist oli erinormiga. Seejuures viitab ta Euroopa Kohtu seisukohale kohtuotsuses EHLASS, et „taotletav eesmärk oli ühenduse õigustiku ühetaoline kohaldamine kogu ühenduses, siis oli vajalik, et kohandamismeetmed jõustuksid ühinemise kuupäevast ja seda isegi juhul, kui need olid vastu võetud pärast seda kuupäeva." [14] Veelgi olulisem on see, et kaasotsustamismenetluse kasutamine oleks tähendanud selle direktiivi vastuvõtmist umbes kaheaastase hilinemisega, mis oleks tekitanud õiguslikku ebakindlust ja kahjustanud Eesti elektrisektori õiguspäraseid huve.

35. Nõukogu kinnitab, et direktiivi 2004/85 tuleb vaadelda kui kohandust ja see ei ületa ÜA artikliga 57 kehtestatud piire. Direktiiviga on sätestatud ühinemisakti VI lisas sätestatuga sarnane erand. Direktiiv ei laienda seda erandit. Ühelt poolt on VI lisas sisalduv erand kaotanud oma kehtivuse, kuna direktiivi 96/92 artikkel 19 on tunnistatud kehtetuks. Teisalt erinevad sätted, mille suhtes kehtib uus erand, ehk direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punktid b ja c oma *ratione materiae* kohaldamisalalt direktiivi 96/92 artikli 19 lõikest 2. Vaidlustatud direktiiv näeb ette uue erandi, mis võtab arvesse uut seadusandlikku tausta ja eesmärki saavutada liikmesriikide elektriturgude suuremat liberaliseerimist.

36. Asjaolu kohta, et 2005. aasta ühinemisakt, mis käsitleb Bulgaaria ja Rumeenia ühinemistingimusi, sisaldab selgesõnalist sätet, mis lubab erandeid teha ühinemisläbirääkimiste lõpetamise kuupäeva ja ühinemiskuupäeva vahel, märgib nõukogu, et seda sätet tuleb vaadelda kui olemasoleva olukorra selgitust, mis lisati tagatisena puhuks, kui Euroopa Kohus ei nõustu tõlgendusega, mille nõukogu on andnud ÜA artiklile 57.

37. Eesti valitsus toetab nõukogu seisukohti, kuid ei nõustu tema väitega, et VI lisas sätestatud erand direktiivi 96/92 artikli 19 lõikest 2 on selle direktiivi kehtetuks tunnistamisega samuti kehtivuse kaotanud. Eesti valitsus väidab, et erand jääb direktiivi 2003/54 kontekstis kehtima. Kui see oleks teisiti, siis tekiks ületamatu vastuolu VI lisas antud erandi, mis sätestab, et Eestil on kohustus avada 2009. aastast 35% oma elektriturust, ja direktiivi 2003/54 vahel, mis nõuab kõigis liikmesriikides elektrituru avamist alates 1. juulist 2004 kõigile mittekodutarbijatele, kelle hulk on Eestis kaugelt suurem kui 35% siseriiklikust elektriturust, ja selle turu avamise laiendamist kõigile kodutarbijatele 1. juulist 2007. Sellises olukorras oli vältimatult vajalik võtta vastu direktiiv 2004/85, millega tehti erand uutest kohustustest, mis on sätestatud direktii-

14 — Eelmises joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse punkt 22.

vis 2003/54. Selle erandita seisaks Eesti elektrisektor silmitsi õigusliku ebakindlusega, samas kui selle sektori kaasajastamiseks ning tõsiste sotsiaal- ja keskkonnaprobleemide vältimiseks vajalike hiiglaslike investeeringute tegemine nõuab pikaajalist planeerimist. Eesti valitsus rõhutab deklaratsiooni nr 8 tähtsust, milles kõik liikmesriigid tunnustavad vajadust avada Eesti elektriturg järk-järgult alates aastast 2013. Seda deklaratsiooni tuleb käsitleda ühinemisakti tõlgendamist abistava vahendina.

38. Poola valitsus väidab, et ÜA artiklit 57 tuleb tõlgendada ühinemisakti eesmärgi, mis on aidata kaasa uute liikmesriikide ühinemisele, ja liikmesriikidevahelise solidaarsuse ja lojaalsuse põhimõtete valguses. See tähendab, et peab olema olemas võimalus teha ajutisi erandeid ühenduse õigusaktidest, mis on vastu võetud pärast ühinemisakti allkirjastamist, kui sellise õigusakti kohene jõustumine pärast ühinemist oleks võimatu või kui sellel oleksid uuele liikmesriigile tõsised sotsiaalsed või majanduslikud tagajärjed. Euroopa Parlamendi tõlgendus muudaks võimatuks üleminekuperioodide kehtestamise pärast allkirjastamist vastu võetud ühenduse õigusaktide suhtes. See aga õõnestaks ühinevate liikmesriikide sõltumatust, mis on vastuolus rahvusvahelise õiguse põhimõttega, et riigid on võrdsed. Poola valitsus kahtleb erandite tegemises EÜ artikli 95 alusel, mille peamine eesmärk on vaba liikumise piirangute ja konkurentsimoonutuste kõrvaldamine. [15]

B. *Teine väide: puudulik põhjendatus*

39. Direktiivi 2004/85 tühistamise aluseks oleva teise väitega väidab Euroopa Parlament, et direktiivi ei ole piisavalt põhjendatud, kuna vaidlustatud direktiivi preambulis esitatud põhjendustest ei selgu mingil moel, miks on komisjoni ettepanekus esitatud sätete asemel kasutatud õigusliku alusena ÜA artiklit 57. Selle tee valimise kohta esitatud põhjendusi, mis on ära toodud nõukogu peasekretäri kirjas Euroopa Parlamendi presidendile, ei saa lugeda põhjendusteks EÜ artikli 253 tähenduses. Igal juhul ei taotlenud nõukogu Euroopa Parlamendilt vaidlustatud direktiivi vastuvõtmist kiirmenetluse korras.

15 — Euroopa Kohtu 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (EKL 2002, lk I-11453, punktid 60 ja 61).

40. Nõukogu arvates, keda toetab Eesti valitsus, piisab sellest, kui õigusakti õiguslik alus peegeldub selgelt selle õigusakti sisust, ilma et oleks vaja esitada selle valiku täpsed põhjendused. Asjaolu, et nõukogu kohaldab teistsugust õiguslikku alust kui komisjon, ei vaja iseseisvat põhjendamist. Igal juhul on vaidlustatud direktiivi preambulis selgelt esitatud põhjendused, miks on Eestile direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punktide b ja c kohaldamisest tehtud erand.

C. *Kohtuotsuse tagajärgede piiramine direktiivi tühistamise korral*

41. Nõukogu palus Euroopa Kohtul Euroopa Parlamendi hagi rahuldamise korral tunnistada EÜ artikli 231 teise lõigu alusel direktiivi 2004/85 tagajärjed kehtivaks kuni seda asendava uue direktiivi vastuvõtmiseni, et vältida ebakindluse tekitamist Eesti energiasektori turuosalistele, investoritele ja töötajatele. Seda taotlust toetab Eesti valitsus, kes juhib tähelepanu sellele, et vaidlustatud direktiivi tavalise tühistamise tagajärg oleks Eesti elektrituru kohene avamine naaberriikide elektriimpordile. See ohustaks Eesti tootjate rahalist seisu ja nende suutlikkust teha hiiglaslikke investeeringuid, mida nõuab Eesti elektriinfrastruktuuri kaasajastamine.

42. Komisjon nõustub samuti nõukogu taotlusega, märkides, et vaidlustatud direktiivi tavaline tühistamine seaks Eesti olukorda, kus ta rikub ühenduse õigust, ilma et ta selle eest vastutaks.

43. Euroopa Parlament märgib, et tema hagi ei käsitle Eestile tehtud erandi põhjendatust, vaid seab kahtluse alla üksnes vaidlustatud direktiivi õigusliku aluse. Euroopa Parlament ei pea seetõttu nõukogu taotluse kohta seisukohavõttu vajalikuks.

VI. Hinnang

A. *Esimene väide: ÜA artikkel 57 direktiivi 2004/85 õigusliku alusena*

44. Nagu märkisid nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu peab väljakujunenud kohtu-

praktika kohaselt ühenduse õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eriti õigusakti eesmärk ja sisu. [16]

45. Käesolevas asjas on keskne küsimus ÜA artikli 57 kasutatavus selliste erandite tegemiseks nagu sisaldub direktiivis 2004/85. See nõuab ühelt poolt ÜA artikli 57 sisulise ja ajalise kohaldamisala analüüsimist ja teiselt poolt direktiiviga 2004/85 direktiivi 2003/54 tehtud muudatuse olemuse kindlakstegemist. Kas see on ühinemisakti VI lisas sätestatud direktiivi 96/92 artikli 19 lõikest 2 tehtud erandi kohandus või on see täiesti uus ja iseseisev erand direktiivi 96/92 kehtetuks tunnistanud direktiivi 2003/54 vastavast sättest? See on oluline arvestades ÜA artikli 57 sõnastust, mis on aluseks ühenduse õigusaktide kohandamisele ühinemise tõttu.

46. Nõukogu leiab, et pärast direktiivi 96/92 kehtetuks tunnistamist direktiiviga 2003/54 kaotas kehtivuse ka ühinemisakti VI lisas sätestatud erand. Tema arvates ei ole mingit õiguslikku tähendust asjaolul, et viimatimainitud direktiivile lisatud vastavustabelist nähtub, et direktiivi 96/92 artiklile 19 vastab direktiivis 2003/54 artikkel 21. Eesti on aga vastupidisel seisukohal ja kinnitab, et esimene erand on sätestatud lepingusättega, mida direktiiv muuta ei saa. Samuti selgitab ta, milliseid tagajärgi tooks nõukogu tõlgendus kaasa Eesti elektrisektorile (vt eespool punkt 37). Euroopa Parlament leiab, et direktiiv 2004/85 pikendas VI lisas sätestatud erandi kehtivuse 2013. aasta lõpuni.

47. Direktiiviga 2004/85 tehtud erandite tagajärgede kindlakstegemisel tuleb kõigepealt märkida seda, et kui direktiivi 96/92 artikkel 19 nõudis liikmesriikide elektriturgude liberaliseerimist üksnes suurimatele tarbijatele, siis direktiivi 2003/54 artikli 21 lõige 1 sätestab kogu elektrituru avamise kolmes järgus kolmele tarbijakategooriale. Nende kolme kategooria puhul vastavad direktiivi 96/92 artikli 19 lõikes 2 sätestatud tarbijad sisuliselt direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punktis a sätestatud tarbijatele. Kohustused, mis on liikmesriikidele pandud direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punktides b ja c seoses ülejäänud mittekodutarbijatega ja kodutarbijatega, on uued. Vaidlustatud direktiivi kohaldatakse nendele kategooriatele. Direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punktis a viidatud kategooriat vaidlustatud direktiiv ei puuduta.

16 — Vt, *inter alia*, 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1991, lk I-2867, punkt 10); 12. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-281/01: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2002, lk I-12049, punkt 33), ja 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-178/03: komisjon *vs.* Euroopa Parlament ja nõukogu (EKL 2006, lk I-107, punkt 41).

48. Ma nõustun Eestiga, et ühinemisakti VI lisas sätestatud erand ei kaotanud kehtivust üksnes sel põhjusel, et säte, millele ta viitab, tunnistati kehtetuks. Oluline on see, et kohustus, mille suhtes erand oli tehtud, kehtib edasi, kuigi uues direktiivis. Lisaks sellele, et kohustuste vahel on sisuline vastavus, tuleb juhtida tähelepanu ka sellele, et lepinguga kehtestatud sätet ei saa muuta ühenduse õigusaktiga, kui lepingus ei ole sätestatud teisiti, mida kinnitab ka ühinemisakti artikkel 7 [17]. Olemasolevate kokkulepete kohaselt peab Eesti avama oma elektrituru direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punktis a nimetatud tarbijate kategooriale aastast 2009 ja teistele tarbijakategooriatele aastast 2013. Selline tulemus vastab ka ühinemislepingule lisatud deklaratsioonis nr 8 esitatud kavatsusele. [18]

49. Eelnevast nähtub selgelt, et direktiiv 2004/85 ei asendanud ega kohandanud VI lisas sätestatud erandit ega laiendanud selle kehtivust hilisema kuupäevani. Seda tuleb pidada uueks erandiks, mis on tehtud uute kohustuste suhtes, mis on liikmesriigile pandud direktiivi 2003/54 artikli 21 lõike 1 punktides b ja c.

50. Seega tuleb hinnata, kas direktiiv 2004/85 võeti õigesti vastu ÜA artikli 57 alusel.

51. ÜA artikkel 57 on üks osa süsteemist, mis on sätestatud ühinemisakti viienda osa II jaotises ja mis määratleb ühenduse õigusaktide uutes liikmesriikides kohaldatavuse tingimused. Põhireegel on see, et direktiivid ja otsused EÜ artikli 249 tähenduses on uute liikmesriikide suhtes kohaldatavad ühinemisest ning et selleks kuupäevaks peavad vajalikud rakendusmeetmed olema vastu võetud, kui ühinemisaktis või selle lisades ei ole ette nähtud muud tähtaega (ÜA artiklid 53 ja 54).

52. Kuna ühenduse õigustik areneb edasi pärast ühinemisläbirääkimiste lõpetamist ja ühinemisakti teksti lõplikku vormistamist, siis on mõistagi vajadus võimaluse järgi teha ajutisi erandeid sellistest ühenduse õigusaktidest. Niisuguse võimaluse annab ÜA artikkel 55. Selle kohaldamisala on aga sõnaselgelt piiratud ühenduse õigusaktidega, mis võeti vastu enne ühinemislepingu allkirjastamist. Erandite tegemist selle sätte alusel peab uus

17 — Kui käesolevas aktis ei ole sätestatud teisiti, ei või käesoleva akti sätete kehtivust peatada, neid muuta ega kehtetuks tunnistada muul viisil kui vastavalt asutamislepingutes sätestatud korrale, mis võimaldab neid lepinguid uuesti üle vaadata.

18 — Viidatud eespool 10. joonealuses märkuses.

liikmesriik ametlikult taotlema ja need tehakse komisjoni ettepaneku põhjal nõukogu ühehäälse otsusega.

53. ÜA artikkel 57 annab aluse ühenduse õigusaktide kohandamiseks, kui vajalikke kohandusi ei ole ette nähtud ühinemisaktiga ega selle lisadega. Antud säte ei sisalda sarnast ajalist piirangut, mis on kehtestatud ÜA artiklis 55: selle alusel võib kohandada kõiki enne ühinemist vastuvõetud õigusakte. Kohandused võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega ja komisjoni ettepaneku põhjal või komisjon, vastavalt sellele, kumb nendest institutsioonidest on vastu võtnud kohandamist vajava õigusakti. Selleks koostavad need institutsioonid „vajalikud tekstid" (ÜA artikli 57 lõige 2).

54. Kui ÜA artiklit 57 tõlgendada koostoimes ÜA artikliga 55, siis on ilmne, et neil sätteil on uute liikmesriikide Euroopa Liiduga ametliku ühinemise eelsel ajavahemikul erinev otstarve. See nähtub nii terminoloogilistest erinevustest kui ka nende sätete alusel meetmete vastuvõtmiseks kehtestatud erinevatest menetluslikest nõuetest.

55. Terminoloogilised erinevused seisnevad ÜA artiklis 55 kasutatud „ajutistes erandites" ja ÜA artiklis 57 kasutatud (ühinemise tõttu vajalikes) „kohandustes". Nagu märkisid Euroopa Parlament ja komisjon, on nende kahe mõiste põhiline erinevus see, et kui „erandite" eesmärk on muuta ühenduse õigustiku mingi osa liikmesriigis ajutiselt kohaldamatuks, et anda sellele liikmesriigile piisavalt ajapikendust nende sammude astumiseks, mis võimaldavad tal täies ulatuses täita ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi, siis „kohandused" on suunatud vastupidisele tulemusele ehk õigustiku kohaldatavaks muutmisele ühinemisel. Teiste sõnadega, kui esimene lükkab edasi mingi ühenduse õigusakti kohaldamise uues liikmesriigis, siis viimane on hädavajalik, et ühenduse õigusakti saaks kohaldada koheselt ühinemise hetkest.

56. Kohtuasjas EHLASS [19] oli Euroopa Kohtul võimalus teha otsus 1994. aasta ühinemisaktis [20] sisalduva ÜA artikliga 57 analoogse sätte sisulise kohaldamisala üle. Euroopa Kohus märkis selle ühinemisakti artikli 169 kohta, mis on samane ÜA artikliga 57, et „artikli 169 alusel tehtud kohanduste ainus otstarve on laiendada uutele liikmesriikidele nende ühenduse õigusaktide kohaldamist, mida ei ole kohandatud ühinemisaktiga.

19 — Viidatud 13. joonealuses märkuses.

20 — Akt Norra Kuningriigi, Austria Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (EÜT 1994 C 241, lk 8).

Seetõttu ei saa ühinemisakti artikli 169 alusel vastu võtta muid muudatusi." [21] Samas kohtuotsuses kordas Euroopa Kohus, et „artiklile 169 võib tugineda üksnes selleks, et kehtestada kohandusi, mille eesmärk on muuta asjaomased meetmed uutes liikmesriikides kohaldatavateks, mitte aga mingite muude muudatuste vastuvõtmiseks". [22]

57. Nende kaalutluste tähendus on see, et mõistet „kohandused", mis tundub esmapilgul olevat laiem, ei saa ÜA artikli 57 kontekstis tõlgendada nõnda, et see hõlmab ka ühenduse õigusaktide sisulisi muudatusi või nendest õigusaktidest erandeid tegevaid meetmeid. Ta hõlmab seetõttu üksnes ühenduse meetme möödapääsmatut kohandamist, mis on tingitud pigem tehnilistest vajadustest kui poliitilistest võimalustest. Tõsiasi, et ühinemisakt, nagu väitsid nõukogu ja Poola valitsus, ei sisusta mõistet „kohandus" ega välista ka seda, et see võiks hõlmata erandeid, ei ole tähtis, kuna see tähenduserinevus on selgelt tuletatav ÜA artiklite 55 ja 57 otstarbest.

58. Seda erinevust peegeldavad menetlused, mis on ette nähtud meetmete vastuvõtmiseks nende sätete alusel. Kuna ajutise erandi tegemine tähendab sisuliselt luba mitte täita kindla ajavahemiku jooksul ühenduse õiguse teatud kohustust, mis on peamiselt konkreetse ühineva liikmesriigi huvides, siis on selle aluseks olev otsus olemuselt poliitiline. See seletab ka, miks näeb ÜA artikkel 55 ette otsuse tegemise ühehäälselt ja asjaomase liikmesriigi taotlusel. Samas ühenduse õigusaktide kohandamine, et muuta nad uutes liikmesriikides ühinemise kuupäeval täielikult kohaldatavateks, tuleneb otseselt põhimõttest, et uued liikmesriigid peavad ühenduse õigustiku vastu võtma ja seda kohaldama alates ühinemisest täies ulatuses. Sellised kohandused ei ole olemuselt poliitilised, mis võimaldab neid teha sõltumata uue liikmesriigi taotlusest kas nõukogul kvalifitseeritud häälteenamusega ja komisjoni ettepaneku põhjal või komisjonil üksinda tema vastuvõetud õigusaktidesse.

59. Sooviksin juhtida tähelepanu sellele, et kui ajutisi erandeid oleks võimalik kehtestada ÜA artikli 57 alusel, siis ei oleks ÜA artiklil 55 mingit iseseisvat otstarvet, kuna eelmine säte on kohaldatav ka õigusaktidele, mis on vastu võetud vahetult ühinemisläbirääkimiste lõpetamisele järgnenud ajavahemikul. See tähendaks isegi, et kui erandit ei olnud võimalik teha ÜA artikli 55 alusel, kuna nõukogus ei saavutatud ühehäälsust, siis oleks seda siiski võimalik teha nõukogus kvalifitseeritud häälteenamusega pärast seda, kui aeg on edasi

21 — Viidatud 13. joonealuses märkuses, punkt 14.

22 — Samas, punkt 19.

läinud ja ühinemislepingu allkirjastamise kuupäev möödunud. Kuna see kujutaks möödahiilimist erandite vastuvõtmiseks ühinemisaktis seatud menetluslikest tagatistest, siis ei saanud see kindlasti olla ühinemisdokumentide autorite tahe.

60. Kuna vaidlustatud direktiiv võeti vastu pärast ühinemiskuupäeva (1. mai 2004), siis kerkib ka küsimus ÜA artikli 57 ajalisest kohaldamisalast. Teisiti öeldes, kas seda sätet on võimalik kasutada õigusliku alusena selleks, et teha pärast ühinemiskuupäeva kohandusi enne ühinemist vastuvõetud ühenduse õigusaktidesse?

61. Kohtuasjas EHLASS käsitles Euroopa Kohus ka seda küsimust. Kohus tõdes 1994. aasta ühinemisakti artikli 169 kohta, mis, nagu eespool märgitud, on samane ÜA artikliga 57, et „ühinemislepingu artikli 2 lõike 3 alusel „võivad" ühenduse institutsioonid enne ühinemist võtta vastu teatud meetmeid, millele on muu hulgas osutatud ühinemisakti artiklis 169. Järelikult ei sea artikli 2 lõige 3 artikli 169 kasutamisele pärast ühinemislepingu jõustumist mingeid piiranguid, vaid üksnes lubab seda kasutada enne mainitud kuupäeva". [23]

23 — Viidatud 13. joonealuses märkuses, punkt 18.

62. Euroopa Kohus ei nõustunud Euroopa Parlamendi vastuväidetega, et selline tõlgendus tähendaks artikli 169 piiramatut kasutamist ja et see säte nägi ette kohanduste jõustumise ühinemiskuupäevast, mis tähendab, et pärast seda vastuvõetud õigusaktidele antakse tagasiulatuv jõud. Esimesele vastas Euroopa Kohus, et vaidlustatud õigusakt oli vastu võetud „mõistliku aja jooksul pärast ühinemislepingu jõustumist". Teise puhul tunnistas ta vajadust, et vaidlustatud õigusakt jõustub ühinemiskuupäeval, märkides, et keegi ei olnud väitnud, et see kahjustaks õiguskindlust või õiguspäraste ootuste kaitset.

63. Kuigi Euroopa Kohtu argumentatsioon Euroopa Parlamendi argumentide ümberlükkamisel ei ole mind täielikult veennud, leian ma siiski, et juba ainuüksi see fakt, et tunnistatakse võimalust, et ÜA artikli 57 alusel vastuvõetud kohandused võivad jõustuda tagasiulatuvalt, kinnitab, et selliste kohanduste ulatus peab vältimatult olema piiratud ja kindlasti ei saa need kujutada ühenduse õigusaktist tulenevate kohustuste olulist muutmist või ajutist peatamist.

64. Arvestades, et Eestile tehtud erandit ei saanud vastu võtta ei ÜA artikli 55 alusel, kuna see ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse *ratione temporis*, ega ka ÜA artikli 57 alusel, kuna see ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse *ratione materiae*, siis järeldub sellest, kuivõrd ei ole ka ühtki muud seda

konkreetset olukorda käsitlevat sätet, et vaidlustatud direktiiv oleks tulnud vastu võtta samade sätete alusel, mis direktiiv 2003/54 ehk EÜ artikli 47 lõike 2, artikli 55 ja artikli 95 alusel. Nagu märkis ka komisjon, oli raamistik, milles ühinevatel riikidel oli võimalik esitada taotlusi nende huvide arvestamiseks ühenduse õigusaktide väljatöötamisel, pärast ühinemislepingu allkirjastamist ette nähtud teavitamis- ja konsulteerimiskorras, millele on viidatud eespool punktis 5. Siinkohal võib lisada, et arvestades Eesti erilisi huvisid erandi taotlemisel, siis oleks täiendava õigusliku alusena võinud viidata ka EÜ artiklile 15. Too artikkel võimaldab teha ajutisi erandeid arvestamaks liikmesriikide majanduste erineva arengutasemega.

65. Võib olla tõsi, nagu väitis nõukogu, et vaidlustatud direktiivi vastuvõtmine kaasotsustusmenetlust kasutades, mis oli ette nähtud EÜ asutamislepingu vastavais sätteis, oleks olnud mõnevõrra tülikam. Niisuguse menetluse korral oleks vajalik direktiivi 2003/54 muudatus vastu võetud märgatavalt hilisemal kuupäeval, mis oleks Eesti elektrisektoris põhjustanud pikaks ajaks õiguslikku ebakindlust ja tinginud olukorra, kus Eesti oleks ajutiselt rikkunud oma ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi. Samas ei saa tõsiasi, et tavapärase seadusandliku menetluse kohaldamisel on kindlasti omad varjuküljed, õigustada vajaliku õigusliku aluse loomist ÜA artikli 57 laiendava tõlgendamise teel.

66. Olukorras, kus oli ilmne vajadus, et oleks olemas sõnaselge võimalus teha ajutisi erandeid ühenduse õigusaktidest, mis on vastu võetud enne uute liikmesriikide ühinemiskuupäeva, tekitas sellise sätte puudumine ühinemisakti üleminekukorda seadusandliku lünga, mida oli võimalik täita üksnes ühenduse institutsioonide olemasolevaid seadusandlikke volitusi kasutades. Sellise seadusandliku lünga olemasolu ilmestab 25. aprilli 2005. aasta ühinemisakt, mis käsitleb Bulgaaria ja Rumeenia peatset ühinemist Euroopa Liiduga. [24] Vastupidiselt 2003. aasta ühinemisaktile sisaldub 2005. aasta ühinemisaktis sõnaselge säte, mis lubab teha ajutisi erandeid ühenduse õigusaktidest, mis on vastu võetud ühinemisläbirääkimiste lõpetamise kuupäeva ja ühinemiskuupäeva vahelisel ajavahemikul. [25] Minu hinnangul on selle kõige viimasesse ühinemisakti tehtud kohan-

24 — Viidatud 12. joonealuses märkuses.

25 — 2005. aasta ühinemisakti artikkel 55, mis sätestab: „Bulgaaria või Rumeenia nõuetekohaselt põhjendatud taotlusel, mis on esitatud komisjonile hiljemalt ühinemiskuupäeval, võib nõukogu komisjoni ettepanekul või komisjon, kui esialgse akti võttis vastu komisjon, võtta meetmeid, mis kujutavad endast ajutisi erandeid institutsioonide aktidest, *mis on vastu võetud alates 1. oktoobrist 2004 kuni ühinemiskuupäevani.* Need meetmed võetakse vastu vastavalt hääletamiskorrale, mis reguleerib selle akti vastuvõtmist, millest ajutist erandit taotletakse. Kui need erandid võetakse vastu pärast ühinemist, võib neid kohaldada alates ühinemiskuupäevast" (kohtujuristi kursiiv).

duse ainus eesmärk rõhutada, et ÜA artikli 57 alusel ajutisi erandeid teha ei võinud. Siinkohal on oluline ka see, et erandite vastuvõtmiseks ei kohandatud mitte ÜA artikliga 57 analoogse sätte *ratione materiae* kohaldamisala, vaid laiendati hoopis *ratione temporis* kohaldamisala ÜA artikliga 55 analoogsel sättel. Selle valguses ei tundu eriti usutavana seletus, mis nõukogu on andnud sellele 2005. aasta ühinemisakti tehtud kohandusele võrrelduna 2003. aasta ühinemisaktiga ning mille kohaselt viidi esimesse sisse sõnaselge õiguslik alus seetõttu, et ei olnud mingit tagatist, et Euroopa Kohus tõlgendab ÜA artiklit 57 nõukogu pakutud viisil.

67. Ümber tuleb lükata ka nõukogu argument, et ühenduse seadusandja ei saa kehtestada õigusakte ühinevate riikide suhtes, kes ei ole veel Euroopa Liidu täisliikmed. Ühinemislepingu artikli 2 lõige 3 kehtestab tõepoolest selle põhimõtte ühinemisakti sätete suhtes, mis annavad seadusandlikke volitusi. [26] Kui ühinemisaktis ei ole sätestatud otsest pädevust, siis ei takista miski ühenduse institutsioonidel arvestada uute liikmesriikide ühinemisega enne ühinemist EÜ asutamislepingu alusel vastu võetud seadusandluses. Asjaolu, et ühinevad riigid ei ole sel ajal kaasatud seadusandlikku menetlusse, ei mõjuta ühenduse seadusandja pädevust võtta vastu selliseid ühenduse õigusakte. Lisaks võib eeldada, et kui ühenduse seadusandja arvestab enne liitumist õigusaktides ühinevas liikmesriigis esineva olukorraga, siis teeb ta seda informatsiooni põhjal, mis ta on nendelt liikmesriikidelt saanud teavitamis- ja konsulteerimiskorra raames. Kõigi selliste sätete eesmärk on aidata kaasa vastava liikmesriigi ühinemisele ja neid võib pidada ühenduse institutsioonide ja ühinevate riikide vahelise lojaalse koostöö väljenduseks ühinemiseelsel ajal. Ainus õiguslik nõue niisugustele sätetele on see, et nende jõustumine oleks seotud asjaomase liikmesriigi tegeliku ühinemisega.

68. Arvestades, et ÜA artikkel 57 ei saa olla vaidlustatud direktiivi õiguslik alus, kuna selle *ratione materiae* kohaldamisala piirdub ühenduse õigusaktide kohandamisega, ei ole nõukogu argumendil, et ÜA artiklit 57 tuleb lugeda EÜ asutamislepingu sätete suhtes erisätteks, enam tähtsust ning seda pea ei põhjalikumalt käsitlema.

69. Viimasena märgivad nõukogu ja Poola valitsus, et varasemast seadusandlikust prak-

26 — Kõnesolev artikkel sätestab: „Olenemata lõikest 2 võivad liidu institutsioonid võtta enne [1. maid 2004] vastu meetmed, millele on osutatud ühinemisakti [...] artiklites 55–57 [...]. Need meetmed jõustuvad alles käesoleva lepingu jõustumise kuupäeval, tingimusel et leping jõustub."

tikast võib leida erinevaid näiteid selle kohta, kuidas ajutised erandid on vastu võetud varasemates ühinemisaktides sisalduvate ÜA artikliga 57 analoogsete sätete alusel [27]. Asjaolu, et seda sätet on antud otstarbel kasutatud, ei tähenda mingil viisil seda, et selline praktika oleks olnud õiguspärane. Kuna kõnealuste ühenduse õigusaktide kehtivust ei ole Euroopa Kohtus vaidlustatud, siis pole seda praktikat ka kohtulikult kontrollitud ja järelikult ei ole ka kohtupraktikat, mis seda kinnitaks. Pärast 2. oktoobrit 1997, kui Euroopa Kohus otsustas kohtuasjas EHLASS ühemõtteliselt, et selliseid sätteid nagu ÜA artikkel 57, ei või kasutada ühenduse õigusaktide muutmiseks, [28] oleks igal juhul pidanud olema päevselge, et erandite tegemine selle sätte alusel on õiguslikult ebakindel tee.

70. Neil põhjustel teen ma järelduse, et kuna ÜA artikkel 57 ei ole direktiivi 2004/85 vastuvõtmiseks kohane õiguslik alus, siis võeti direktiiv vastu EÜ artikli 230 tähenduses olulist menetlusnormi rikkudes ning tuleb seetõttu tühistada.

27 — Vt nt nõukogu 19. detsembri 1994. aasta direktiiv 94/72/EMÜ, millega muudetakse direktiivi 91/439/EMÜ juhilubade kohta (EÜT 1994 L 337, lk 86; ELT eriväljaanne 07/002, lk 238).

28 — Viidatud 13. joonealuses märkuses, punkt 14.

B. *Teine väide: puudulik põhjendatus*

71. Kuna ma leian, et esimene väide on piisavalt põhjendatud, siis ei ole põhjust hinnata Euroopa Parlamendi esitatud teist väidet.

C. *Direktiivi 2004/85 tagajärgede kehtivaks lugemine*

72. Nõukogu taotles puhuks, kui Euroopa Kohus otsustab vaidlustatud direktiivi tühistada, et selle tagajärjed loetaks kehtivaks EÜ artikli 231 teise lõigu alusel. Euroopa Parlament märgib, et tema hagi käsitleb vaidlustatud direktiivi õiguslikku alust, mitte selle sisu.

73. Kuna hageja ei ole direktiivi 2004/85 sisu vaidlustanud ja direktiivi tavaline tühistamine põhjustaks, nagu nõukogu, Eesti ja Poola valitsused ning komisjon märkisid, Eesti elektrisektoris suurt ebakindlust, siis on piisavalt põhjust nõustuda nõukogu taotlusega lugeda direktiivi 2004/85 tagajärjed kehtivaks.

VII. Ettepanek

74. Tuginedes eelnevatele kaalutlustele, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

— tühistada nõukogu 28. juuni 2004. aasta direktiiv 2004/85/EÜ, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/54/EÜ seoses teatavate sätete kohaldamisega Eesti suhtes;

— lugeda tühistatud direktiivi tagajärjed kehtivaks;

— mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult;

— Eesti Vabariik, Poola Vabariik ja Euroopa Ühenduste Komisjon kannavad ise oma kohtukulud.