JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

1 päivänä kesäkuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Euroopan parlamentti vaatii nyt käsiteltävässä EY 230 artiklan nojalla nostamassaan kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan asetuksen N:o 1223/2004, [2] jossa myönnetään Slovenialle väliaikainen poikkeus asetuksen N:o 1228/2003 [3] tiettyjen säännösten soveltamisen osalta. Kanteen perustana on se, että asetus N:o 1223/2004 annettiin virheellisesti 16.4.2003 tehdyn liittymisasiakirjan [4] 57 artiklan nojalla. Euroopan parlamentti on samaan aikaan tämän kanteen kanssa nostanut vastaavanlaisen kanteen neuvostoa vastaan Virolle saman määräyksen nojalla myönnetystä väliaikaisesta poikkeuksesta. [5] Esitän kyseisessä asiassa ratkaisuehdotukseni yhdessä tämän ratkaisuehdotuksen kanssa.

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

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

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

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1228/2003 muuttamisesta sen päivämäärän osalta, josta alkaen tiettyjä säännöksiä sovelletaan Sloveniaan 28 päivänä kesäkuuta 2004 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1223/2004 (EUVL L 233, s. 3; jäljempänä asetus N:o 1223/2004 tai riidanalainen asetus).

3 – Verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävässä sähkön kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1228/2003 (EUVL L 176, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1228/2003).

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

5 – Yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä oleva asia C-413/04, parlamentti v. neuvosto.

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

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

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

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

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

III Riidan taustaa

6. Asetuksen N:o 1228/2003, joka annettiin 26.6.2003 EY 95 artiklan nojalla, tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan vahvistaa oikeudenmukaiset säännöt rajat ylittävää sähkökauppaa varten ja edistää siten kilpailua sähkön sisämarkkinoilla kansallisten ja alueellisten markkinoiden erityispiirteet huomioon ottaen. Järjestelmä käsittää muun muassa yhdenmukaiset periaatteet sille, miten käytettävissä oleva yhteenliittämiskapasiteetti jaetaan kansallisten siirtoverkkojen kesken. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa

vahvistetaan ylikuormituksen hallintaa koskevat yleiset periaatteet, ja sen sanamuoto on seuraava:

"Verkon ylikuormitusongelmiin on puututtava syrjimättömin markkinaehtoisin ratkaisuin, jotka antavat markkinaosallistujille ja siirtoverkonhaltijoille tehokkaita taloudellisia signaaleja. Verkon ylikuormitusongelmat on mieluiten ratkaistava muilla kuin liiketoimiin perustuvilla menetelmillä eli käyttämällä menetelmiä, joihin ei liity valintaa yksittäisten markkinaosallistujien tekemien sopimusten välillä."

Käsite "ylikuormitus" määritellään asetuksen N:o 1228/2003 2 artiklan 2 kohdan c alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan "tilannetta, jossa kansallisia siirtoverkkoja yhdistävä siirtoyhteys ei pysty asianomaisten rajayhdysjohtojen ja/tai kansallisten siirtoverkkojen kapasiteetin puutteen vuoksi käsittelemään kaikkia markkinaosallistujien pyytämiä kansainvälisestä kaupasta johtuvia fyysisiä virtoja". Yksityiskohtaiset säännöt asetuksen N:o 1228/2003 6 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanosta annetaan asetuksen liitteenä olevien "Käytettävissä olevan kansallisten verkkojen välisten yhteenliitäntöjen siirtokapasiteetin hallintaa ja jakamista koskevien suuntaviivojen" luvussa "Yleistä" olevien sääntöjen 1–4 kohdassa.[6] Asetusta N:o 1228/2003 piti soveltaa 1.7.2004 lähtien (asetuksen 15 artikla).

7. Kun Slovenian tasavalta sai tietää tiedonsaanti- ja neuvottelumenettelyn yhteydessä komission ehdotuksesta, joka johti asetuksen N:o 1228/2003 antamiseen, se ilmoitti komissiolle 23.6.2003 päivätyllä kirjeellä vaikeuksista, joita se ennakoi aiheutuvan asetuksen N:o 1228/2003 täytäntöönpanon yhteydessä. Järjestelmää, jota se käyttää ylikuormituksen hallintaan yhteenliitännöissään Itävallan ja Italian kanssa, ei voitu pitää syrjimättömänä eikä markkinaehtoisena, kuten asetuksessa edellytetään. Tämän järjestelmän mukaan käytettävissä oleva kapasiteetti jaetaan ylikuormitustapauksessa veloituksetta hakijoille pääluvun mukaan. Vaatimukset täyttäviä hakijoita ovat slovenialaiset kuluttajat (Itävallan rajalla) ja slovenialaiset sähköntuottajat (Italian rajalla),

6 – "1. Jäsenvaltioiden toteuttamilla ylikuormituksen hallinnan menetelmillä on käsiteltävä lyhytaikaisen ylikuormituksen ongelmia markkinaperusteisesti taloudellisesti tehokkaalla tavalla ja antaen samalla signaaleja tai kannustimia verkkoa ja sähköntuotantoa koskevien tehokkaiden investointien tekemiseksi oikeisiin paikkoihin. 2. Siirtoverkonhaltijoiden tai tapauksen mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava syrjimättömät ja avoimet vaatimukset, joissa määritetään se, mihin ylikuormituksen hallintamenetelmiin niitä sovelletaan ja missä tilanteessa. Nämä vaatimukset samoin kuin turvallisuutta koskevat vaatimukset on eriteltävä julkisesti saatavilla olevissa asiakirjoissa. 3. Ylikuormituksen hallintamenetelmien sääntöjä laadittaessa on erilaisten rajat ylittävien sähköntoimitusten kohtelussa oltava mahdollisimman vähän eroja riippumatta siitä, onko kyse kahdenvälisistä sopimuksista vai järjestäytyneillä ulkomaisilla markkinoilla tehdyistä tarjouksista. Vähäisen siirtokapasiteetin jakomenettelyn on oltava avoin. Jos eroja sähköntoimitusten kohtelussa on, on osoitettava, että ne eivät vääristä tai estä kilpailun kehittymistä. 4. Ylikuormituksen hallinnasta tuloksena olevien hintasignaalien on oltava suuntaa osoittavia."

jotka pyytävät vähintään yhtä megawattituntia (mikä todellisuudessa sulkee pois pienkuluttajat, erityisesti kotitaloudet).

8. Slovenia huomauttaa yhteenliitännöistä Itävallan kanssa, että pääluvun mukaan suoritettava jako on johtanut siihen, että kapasiteettia on jaettu suurille, energiaa paljon käyttäville teollisuusasiakkaille maan pohjoisosassa ja erityisesti alumiinin- ja teräksentuottajille. Mikäli kapasiteetti jaettaisiin markkinamekanismin mukaisesti, näiden yritysten tuotantokustannukset kasvaisivat, minkä vuoksi ne eivät olisi lyhyellä aikavälillä kilpailukykyisiä, ja tällä vaarannettaisiin niiden rakennemuutosprosessin parhaillaan toteutettava viimeinen vaihe. Yhteenliitännöistä Italian kanssa se toteaa, että pro rata -jaon ansiosta Slovenian sähköntuottajat kykenevät myymään osan tuotannostaan Italian markkinoille ja hyötymään sähkön korkeammasta hintatasosta Italiassa. Mikäli kapasiteettia ei enää jaettaisi veloituksetta vaan markkinahintaan, lisäkustannukset olisivat lähellä Italian ja Slovenian markkinoilla nykyisin vallitsevaa hintaeroa. Erityisesti yhden tuottajan – Slovenian suurimman sähköntuottajan – on kannettava EY:n säännöstön noudattamiseksi välttämättömien ympäristönsuojeluinvestointien suuret kustannukset. [7]

7 – Komission ehdotus KOM(2004) 309 lopullinen, perustelujen 2 kohta.

9. Tästä syystä Slovenia pyysi komissiota myöntämään sille liittymisasiakirjan 57 artiklan mukaisesti siirtymäkauden 1.7.2007 saakka asetuksen N:o 1228/2003 täyttä täytäntöönpanoa varten.

10. Komissio laati tämän vuoksi EY 95 artiklan nojalla ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, jolla asetusta N:o 1228/2003 muutettaisiin siten, että Slovenialle myönnettäisiin siirtymäkausi 1.7.2007 saakka tämän asetuksen 6 artiklan 1 kohdan ja asetuksen liitteenä olevien "Yleistä" -luvun 1–4 kohdan sääntöjen osalta. Tämä johti siihen, että neuvosto antoi asetuksen N:o 1223/2004 liittymisasiakirjan 57 artiklan nojalla eikä EY 95 artiklan nojalla. Asetuksen N:o 1223/2004 1 artiklassa säädetään, että asetuksen N:o 1228/2003 15 artiklaan lisätään seuraava alakohta:

"Slovenian ja sen naapurijäsenvaltioiden välisten yhteenliitäntöjen osalta 6 artiklan 1 kohtaa ja liitteen "Yleistä" -luvun 1–4 kohdan sääntöjä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2007. Tätä kohtaa sovelletaan ainoastaan Slovenian siirtoverkonhaltijan jakamaan osaan siirtokapasiteetista ja ainoastaan siltä osin kuin kyseinen kapasiteetti ei ylitä puolta käytettävissä olevasta kokonaiskapasiteetista."

11. Neuvoston pääsihteeri selitti 9.7.2004 päivätyssä Euroopan parlamentin puhemiehelle osoitetussa kirjeessä, että neuvosto oli päättänyt antaa asetuksen liittymisasiakirjan 57 artiklan nojalla komission ehdotuksen ja liittymissopimuksen välisen läheisen yhteyden vuoksi ja sen vuoksi, että asetusta N:o 1228/2003 oli mukautettava ajoissa eli ennen 1.7.2004, jolloin sitä oli alettava soveltaa. Liittymisasiakirjan 57 artiklassa ei edellytetä Euroopan parlamentin osallistumista.

IV Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

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

– kumoamaan asetuksen N:o 1223/2004 ja

– velvoittamaan neuvoston korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

13. Neuvosto vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

– hylkäämään kanteen ja

– velvoittamaan Euroopan parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

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

16. Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio sekä Viron ja Puolan hallitukset esittivät huomatuksensa 15.3.2006 pidetyssä istunnossa. Asiaa käsiteltiin yhdessä edellä mainitun asian C-413/04 kanssa.

V Yhteenveto osapuolten lausumista

A *Ensimmäinen kumoamisperuste: virheellinen oikeudellinen perusta*

1. Euroopan parlamentti komission tukemana

17. Euroopan parlamentti väittää ensinnäkin, että liittymisasiakirjan 57 artikla ei ole

asianmukainen oikeudellinen perusta asetuksen N:o 1223/2004 antamiselle. Sen mielestä asetus olisi pitänyt antaa normaalissa EY 95 artiklan mukaisessa lainsäädäntömenettelyssä, kuten komissio ehdotti. Lainsäädäntökäytännössä on lukuisia esimerkkejä uusille jäsenvaltioille näiden määräysten ja EY 15 artiklan nojalla myönnetyistä väliaikaisista poikkeuksista, joilla on pyritty ottamaan huomioon kansantalouksien välisiä kehitysseroja. Se huomauttaa, että liittymisasiakirjan 57 artiklassa määrätään menettelystä, jossa yhteisön lainsäädäntöä mukautetaan liittymisen johdosta ja sen vuoksi, että uusiin jäsenvaltioihin voitaisiin soveltaa yhteisön säädöksiä, joita ei ole mukautettu itse liittymisasiakirjalla. Tämän tavoitteen ylittävät mukautukset eivät voi perustua liittymisasiakirjan 57 artiklaan. Tätä määräystä ei voida käyttää yhteisön säädöksistä tehtävien poikkeuksien käyttöönottoon.

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

19. Tätä tulkintaa tukee se, että Bulgarian ja Romanian Euroopan unioniin liittymisehdoista laaditun vuoden 2005 liittymisasiakirjan [8] 55 artiklaa vastaavassa määräyksessä määrätään nimenomaisesti siitä, että neuvostolla on mahdollisuus myöntää poikkeuksia päättämispäivän ja liittymispäivän välisenä ajanjaksona annetuista yhteisön säädöksistä eikä ainoastaan päättämispäivän ja allekirjoituspäivän välisenä ajanjaksona annetuista yhteisön säädöksistä. Tämä osoittaa sen, että vuoden 2003 liittymisasiakirjassa ei määrätty ensin mainitusta mahdollisuudesta ja että liittymisasiakirjan 57 artiklaa ei voida käyttää poikkeusten myöntämisen perustana.

20. Koska liittymisen perusperiaatteena on, että uudet jäsenvaltiot hyväksyvät täydellisesti yhteisön säännöstön (acquis communautaire) ja yhteisön oikeuden täyden soveltamisen, määräyksiä, joilla mahdollistetaan poikkeuksien myöntäminen, on tulkittava suppeasti. Euroopan parlamentti huomauttaa tältä osin, että kun liittymisasiakirjan 57 artiklassa tarkoitetuilla "mukautuksilla" pyritään edistämään yhteisön lainsäädännön soveltа-

8 – 25.4.2005 laadittu asiakirja Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL L 157, s. 203).

mista uusissa jäsenvaltioissa, "poikkeuksilla" on päinvastainen vaikutus, koska niiden perusteella tiettyjä yhteisön oikeussääntöjä jätetään väliaikaisesti soveltamatta. Tämä tarkoittaa sitä, että yksi liittymisasiakirjan 57 artiklan päätöksenteon perustana käyttämisen edellytyksistä ei täyty.

21. Euroopan parlamentti viittaa 9.7.2004 päivätyssä neuvoston kirjeessä mainittuun kiireellisyyteen, ja se huomauttaa, että neuvosto ei vaatinut sitä noudattamaan nopeutettua menettelyä sen jälkeen kun komissio oli antanut ehdotuksensa.

22. Komissio toteaa Euroopan parlamentin kannetta tukevissa lausumissaan, että liittymisasiakirjassa määrätään johdonmukaisesta määräysten järjestelmästä teknisten mukautusten tekemiseksi yhteisön säädöksiin ja niiden muutosten käsittelemiseksi, joita yhteisön säännöstöön tehdään päättämispäivän ja liittymispäivän välisenä aikana. Liittymisasiakirjan 55 artikla on eräänlainen liittymisneuvottelujen jatke, koska sillä mahdollistetaan se, että jäsenvaltiot pyytävät poikkeuksia säädöksistä, joita annetaan päättämispäivän ja allekirjoituspäivän välillä. Viimeksi mainitun päivän jälkeen sovelletaan tiedonsaanti- ja neuvottelumenettelyä. Tässä yhteydessä uusilla jäsenvaltioilla on tarkkailijan asema toimielimissä, ja ne voivat esittää poikkeuksia koskevia pyyntöjään lainsäädäntömenettelyn aikana.

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

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

25. Komissio katsoo, että koska tässä tapauksessa ei olisi voitu soveltaa liittymisasiakirjan 55 artiklaa eikä 57 artiklaa, olisi

pitänyt noudattaa EY:n perustamissopimuksen mukaista normaalia lainsäädäntömenettelyä. Se lisää, että siinä tapauksessa on mahdollista ottaa huomioon äskettäin liittyneiden jäsenvaltioiden poikkeuksia koskevat pyynnöt tai muutoin mukauttaa niitä liittymisen jälkeen ja antaa niille taannehtiva vaikutus.

2. Neuvosto Viron ja Puolan hallitusten tukemana

26. Neuvosto esittää, että liittymisasiakirjan 55 ja 57 artiklaa ei pitäisi tulkita niiden sanamuodon mukaisesti, vaan niitä pitäisi tulkita niiden tavoitteiden ja asiayhteyden perusteella eli uusien jäsenvaltioiden liittymisen edistämisen valossa, samalla kun taataan yhteisön lainsäädännön täysi ja yhtenäinen soveltaminen liittymisestä alkaen.

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

28. Liittymisasiakirjan 57 artiklaa on pidettävä erityismääräyksenä verrattuna niihin EY:n perustamissopimuksen määräyksiin, jotka ovat oikeudellisena perustana annettaessa yhteisön säädöksiä normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Sen tarkoituksena on tarjota joustavampi menettely niiden säädösten mukauttamiseksi, joita ei ollut mukautettu itse liittymissopimuksella. [9] Neuvosto huomauttaa, että mikään ei viittaa siihen, että liittymisasiakirjan 57 artiklassa tarkoitettu "mukautus" ei voisi olla poikkeuksen muodossa. Tätä määräystä voidaan soveltaa yhteisön säädösten mukauttamiseen, mikäli tässä määräyksessä asetettuja edellytyksiä noudatetaan. Neuvosto huomauttaa, että tässä tapauksessa asetus N:o 1223/2004 annettiin asetuksen N:o 1228/2003 mukauttamiseksi sellaisista syistä, jotka liittyivät Slovenian Euroopan unioniin liittymiseen, ja että tästä mukauttamisesta ei ollut määräyksiä liittymisasiakirjassa. Kuten asetuksen N:o 1223/2004 johdanto-osassa todetaan, ilman siirtymäkautta vaarannettaisiin energiaa paljon käyttävien slovenialaisten yritysten pyrkimykset rakennemuutokseen sähköntuotantoon sovellettavan yhteisön säännöstön noudattamiseksi. Tästä syystä asetus annettiin asianmukaisesti liittymisasiakirjan

9 – Asia C-259/95, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5303, 27 kohta; jäljempänä myös ns. EHLASS-tapaus).

57 artiklan nojalla. Neuvosto lisää, että sen tulkinnan vahvistaa aikaisempi lainsäädäntökäytäntö, koska samanlaisia poikkeuksia on myönnetty aikaisempien liittymisasiakirjojen 57 artiklaa vastaavien määräysten perusteella.

29. Tämän jälkeen neuvosto väittää, että ei ollut mahdollista käyttää normaalia lainsäädäntömenettelyä Slovenian pyytämän poikkeuksen myöntämiseen. EY:n perustamissopimuksen määräyksiä ei voida käyttää liittyvien jäsenvaltioiden tilanteen sääntelemiseen ennen liittymissopimuksen ratifiointia. Tiedonsaanti- ja neuvottelumenettely, jota sovellettiin liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, oli yhteisön toimielinten järjestelyistä poikkeava järjestely. Tästä syystä neuvosto katsoo, ettei ollut mahdollista sisällyttää Slovenian pyytämää poikkeusta asetukseen N:o 1228/2003. Se voitiin myöntää vain erikseen liittymisasiakirjan asiaa koskevien määräysten nojalla.

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

31. Viron hallitus katsoo pääpiirteittäin samoista syistä kuin neuvosto, että liittymisasiakirjan 57 artikla oli asianmukainen oikeudellinen perusta poikkeukselle, joka Slovenialle myönnettiin asetuksessa N:o 1223/2004.

32. Puolan hallitus esittää, että liittymisasiakirjan 57 artiklaa pitäisi tulkita liittymisasiakirjan tavoitteen eli uusien jäsenvaltioiden liittymisen edistämisen sekä jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden ja lojaalisuuden periaatteiden valossa. Tämä tarkoittaa sitä, että pitäisi olla mahdollista myöntää väliaikaisia poikkeuksia yhteisön säädöksistä, joita annetaan liittymisasiakirjan allekirjoittamisen jälkeen, mikäli tällaisen säädöksen välitön voimaantulo liittymisen yhteydessä olisi mahdotonta tai siitä olisi uudelle jäsenvaltiolle vakavia sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Euroopan parlamentin puoltama tulkinta tekisi siirtymäkausista säätämisen mahdottomaksi allekirjoituspäivän jälkeen annettujen yhteisön säädösten osalta. Tällä vaarannettaisiin liittyvien jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus valtioiden välistä yhdenvertaisuutta koskevan kansainvälisen oikeuden periaatteen vastaisesti. Puolan hallitus epäilee, voitaisiinko tarvittavat poikkeukset myöntää EY 95 artiklan nojalla, koska sillä pyritään ensisijaisesti poistamaan vapaan liikkuvuuden esteet ja kilpailun vääristymät. [10]

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

B *Toinen kumoamisperuste: perustelujen riittämättömyys*

33. Euroopan parlamentti esittää toisena asetuksen N:o 1223/2004 kumoamista koskevana perusteenaan, että asetukselle ei ole esitetty riittäviä perusteluja, koska perustelut liittymisasiakirjan 57 artiklan käyttämiselle oikeudellisena perustana komission ehdotuksessaan esittämien määräysten sijasta eivät ilmene millään tavoin riidanalaisen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleista. Tämän menettelytavan omaksumisen syitä, jotka on esitetty neuvoston pääsihteerin Euroopan parlamentin puhemiehelle lähettämässä kirjeessä, ei voida pitää EY 253 artiklassa tarkoitettuina perusteluina. Neuvosto ei missään tapauksessa pyytänyt Euroopan parlamenttia noudattamaan nopeutettua menettelyä riidanalaista asetusta annettaessa.

34. Neuvosto vastaa Viron hallituksen tukemana, että riittää, että säädöksen oikeudellinen perusta ilmenee selvästi kyseisen säädöksen sisällöstä, eikä tälle valinnalle tarvitse esittää yksityiskohtaisia perusteluja. Sitä, että neuvosto soveltaa muuta kuin komission ehdottamaa oikeudellista perustaa, ei tarvitse erikseen selittää. Riidanalaisen asetuksen johdanto-osassa esitetään joka tapauksessa selvästi syyt, joiden vuoksi Slovenialle on myönnetty siirtymäkausi asetuksen N:o 1228/2003 soveltamiseen.

C *Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen kumoamistapauksessa*

35. Jotta vältettäisiin Slovenian sähköalan talouden toimijoiden, sijoittajien ja työntekijöiden epävarma tilanne, neuvosto pyytää Viron hallituksen tukemana yhteisöjen tuomioistuinta EY 231 artiklan toisen kohdan nojalla pysyttämään asetuksen N:o 1223/2004 vaikutukset siihen saakka, kunnes uusi sen korvaava asetus on annettu, mikäli Euroopan parlamentin kanne menestyy.

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

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

VI Arviointi

A *Ensimmäinen lainvastaisuusväite: liittymisasiakirjan 57 artikla asetuksen N:o 1223/2004 oikeudellisena perustana*

38. Kuten sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat huomauttaneet, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. [11]

39. Nyt käsiteltävässä asiassa keskeinen kysymys on se, voidaanko liittymisasiakirjan 57 artiklaa käyttää asetukseen N:o 1223/2004 sisältyvän kaltaisen poikkeuksen myöntämiseen. Tämä edellyttää yhtäältä liittymisasiakirjan 57 artiklan aineellisen ja ajallisen soveltamisalan tutkimista.

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

41. Koska yhteisön säännöstö kehittyy edelleenkin liittymisneuvottelujen päättämisen ja liittymisasiakirjan sanamuodon viimeistelemisen jälkeen, mahdollisuus väliaikaisten poikkeusten myöntämiseen on tällaisten säädösten osalta selvästi tarpeellinen. Liittymisasiakirjan 55 artiklassa määrätään tästä mahdollisuudesta. Se koskee kuitenkin nimenomaisesti ainoastaan ennen liittymissopimuksen allekirjoittamista annettuja yhteisön säädöksiä. Uuden jäsenvaltion on virallisesti pyydettävä tämän määräyksen nojalla myönnettäviä poikkeuksia, ja niitä myönnetään neuvoston yksimielisellä päätöksellä komission ehdotuksesta.

42. Liittymisasiakirjan 57 artikla on liittymisen vuoksi mukautettavien yhteisön säädösten perustana silloin, kun tarvittavista mukautuksista ei ole määrätty liittymisasiakirjassa eikä sen liitteissä. Tähän määräykseen ei sisälly samanlaista ajallista rajoitusta kuin liittymisasiakirjan 55 artiklaan: kaikkia ennen liittymistä annettuja säädöksiä voidaan mukauttaa tämän määräyksen perusteella. Mukautukset hyväksyy joko neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta

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

tai komissio yksin sen mukaan, kumpi on antanut mukautusta edellyttävän säädöksen. Näiden toimielinten on laadittava tätä tarkoitusta varten "tarvittavat tekstit" (liittymisasiakirjan 57 artiklan 2 kohta).

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

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

45. Yhteisöjen tuomioistuimella oli ns. EHLASS-tapauksessa [12] tilaisuus antaa ratkaisu vuoden 1994 liittymisasiakirjan nyt käsiteltävää liittymisasiakirjan 57 artiklaa vastaavan määräyksen aineellisesta soveltamisalasta. [13] Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisen liittymisasiakirjan 169 artiklasta, joka on samanlainen kuin nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 57 artikla, että liittymisasiakirjan 169 artiklan "nojalla tehtävillä mukautuksilla pyritään siis ainoastaan siihen, että sellaisia yhteisön säädöksiä, joita ei ole mukautettu itse liittymisasiakirjalla, voitaisiin soveltaa uusissa jäsenvaltioissa. Muut mukautukset eivät näin ollen voi perustua liittymisasiakirjan 169 artiklaan". [14] Se toisti samassa tuomiossa, että "mahdollisuus antaa [169 artiklaan] perustuvia säädöksiä koskee vain yksinkertaisia mukautuksia, joita tehdään, jotta säädöksiä voidaan soveltaa uusissa jäsenvaltioissa, mutta ei mitään muita muutoksia". [15]

46. Näiden huomioiden välttämätön seuraus on se, että "mukautusten" käsitteen, joka ensi

12 – Mainittu alaviitteessä 9.

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

14 – Mainittu alaviitteessä 9, tuomion 14 kohta.

15 – Tuomion 19 kohta.

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

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

48. Huomautettakoon, että mikäli olisi mahdollista perustaa väliaikaisia poikkeuksia liittymisasiakirjan 57 artiklaan, 55 artiklalla ei olisi itsenäistä tarkoitusta, koska ensin mainittua määräystä sovelletaan myös säädöksiin, jotka on annettu välittömästi päättämispäivän jälkeisenä ajanjaksona. Se tarkoittaisi jopa sitä, että mikäli poikkeusta ei voitaisi myöntää liittymisasiakirjan 55 artiklan nojalla sen vuoksi, että neuvosto ei ole yksimielinen, voisi kuitenkin olla mahdollista myöntää se pelkän ajan kulumisen myötä sen jälkeen kun liittymissopimus on allekirjoitettu määräenemmistöllä neuvostossa. Koska tämä merkitsisi liittymisasiakirjassa poikkeusten hyväksymiselle vahvistettujen menettelyllisten takeiden kiertämistä, se ei selvästikään ole voinut olla liittymisasiakirjojen laatijoiden tavoitteena.

49. Koska riidanalainen asetus hyväksyttiin liittymispäivän (1.5.2004) jälkeen, asiassa herää myös 57 artiklan ajallista soveltamisalaa koskeva kysymys. Voidaanko toisin sanoen tätä määräystä käyttää oikeudellisena

perustana hyväksyttäessä liittymispäivän jälkeen mukautuksia yhteisön säädöksiin, jotka on annettu ennen liittymistä?

50. Yhteisöjen tuomioistuin käsitteli myös tätä kysymystä ns. EHLASS-tapauksessa. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti vuoden 1994 liittymisasiakirjan 169 artiklasta, joka on edellä kuvatuin tavoin täysin sama kuin nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 57 artikla, että "liittymissopimuksen 2 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan yhteisön toimielimet 'voivat' ennen liittymistä toteuttaa muun muassa liittymisasiakirjan 169 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet. Tässä määräyksessä ei siten ole millään tavalla rajoitettu sen käyttöä liittymissopimuksen voimaantulon jälkeen, vaan siinä on ainoastaan sallittu sen käyttö ennen tätä päivämäärää". [16]

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

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

53. Kun otetaan huomioon, että Slovenialle myönnettyä poikkeusta ei voitu perustaa liittymisasiakirjan 55 artiklaan, koska se jää sen ajallisen soveltamisalan ulkopuolelle, eikä 57 artiklaan, koska se jää sen aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle, väistämätön seuraus on se, että riidanalainen asetus olisi muiden tähän erityiseen tilanteeseen liittyvien nimenomaisten määräysten puuttuessa pitänyt antaa asetuksen N:o 1228/2003 oikeudellisena perustana olleen määräyksen eli EY 95 artiklan nojalla. Kuten komissio on huomauttanut, liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen edellä 5 kohdassa mai-

16 – Mainittu alaviitteessä 9, tuomion 18 kohta.

nittu tiedonsaanti- ja neuvottelumenettely tarjosi tältä osin tarvittavan järjestelyn liittyvien valtioiden pyyntöjen käsittelemiseksi, jotta niiden intressit voitaisiin ottaa huomioon uutta yhteisön lainsäädäntöä valmisteltaessa. Tässä yhteydessä voitaisiin lisätä, että kun otetaan huomioon Slovenian esittämän poikkeuspyynnön taustalla olevat erityiset intressit, olisi voitu viitata myös EY 15 artiklaan täydentävänä oikeudellisena perustana. Tässä artiklassa sallitaan väliaikaisten poikkeusten tekeminen yhteisön säädöksiin, jotta otettaisiin huomioon jäsenvaltioiden kansantalouksien väliset kehityserot.

54. Kuten neuvosto on väittänyt, saattaa olla niin, että riidanalaisen asetuksen antaminen asiaa koskevissa EY:n perustamissopimuksen määräyksissä vahvistetun yhteispäätösmenettelyn mukaisesti olisi ollut hieman hankalaa. Tämän menettelyn mukaisesti asetuksen N:o 1228/2003 välttämätön muutos olisi hyväksytty vasta huomattavasti myöhemmin, jolloin Slovenian sähköalan oikeudellisen epävarmuuden jakso olisi pitkittynyt ja Slovenia olisi väliaikaisesti laiminlyönyt yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteitaan. Kuitenkaan sitä, että sovellettavaan normaaliin lainsäädäntömenettelyyn varmasti liittyy hankaluuksia, ei voida käyttää perusteluna sille, että tarvittava oikeudellinen perusta luodaan liittymisasiakirjan 57 artiklan laajalla tulkinnalla.

55. Mikäli oli selvä tarve nimenomaiselle mahdollisuudelle myöntää väliaikaisia poikkeuksia yhteisön säädöksistä, jotka oli annettu ennen uusien jäsenvaltioiden liittymispäivää, tällaisen määräyksen puuttuminen loi liittymisasiakirjan siirtymäkauden järjestelyihin sääntelyaukon, joka olisi voitu korjata ainoastaan turvautumalla yhteisön toimielinten olemassa oleviin lainsäädäntövaltuuksiin. Tämän sääntelyaukon olemassaoloa korostetaan Bulgarian ja Romanian tulevasta liittymisestä Euroopan unioniin 25.4.2005 laaditussa liittymisasiakirjassa. [17] Toisin kuin vuoden 2003 liittymisasiakirjassa, vuoden 2005 liittymisasiakirjassa on nyt nimenomainen määräys, jolla sallitaan väliaikaisten poikkeuksien myöntäminen sellaisten yhteisön säädösten osalta, jotka annetaan päättämispäivän ja liittymispäivän välisenä aikana. [18] Tämä viimeisimmässä liittymisasiakirjassa tehty mukautus mielestäni ainoastaan korostaa sitä, että liittymisasiakirjan 57 artiklaa ei voitaisi käyttää perustana väliaikaisten poikkeuksien myöntämiselle. Tältä osin on merkittävää myös se, että nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 57 artiklaa vastaavan määräyksen aineellista soveltamisalaa ei mukautettu siten, että siinä olisi

17 – Mainittu alaviitteessä 8.

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

sallittu poikkeuksien myöntäminen, vaan nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 55 artiklaa vastaavan määräyksen ajallista soveltamisalaa pidennettiin. Tässä valossa vaikuttaa hieman epäuskottavalta tapa, jolla neuvosto selittää tätä vuoden 2005 liittymisasiakirjassa tehtyä mukautusta vuoden 2003 liittymisasiakirjaan nähden; sen mukaan ensin mainittuun luotiin nimenomainen oikeudellinen perusta sen vuoksi, ettei ollut mitään takeita siitä, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsisi liittymisasiakirjan 57 artiklaa neuvoston ehdottamalla tavalla.

56. Myös neuvoston väite, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjä ei voi antaa lainsäädäntöä sellaisten liittyvien valtioiden osalta, jotka eivät ole vielä unionin täysivaltaisia jäsenvaltioita, on hylättävä. Liittymissopimuksen 2 artiklan 3 kohdassa näet vahvistetaan nimenomaan tämä periaate niiden määräysten osalta, joilla myönnetään lainsäädäntövaltuuksia liittymisasiakirjassa.[19] Mikäli liittymisasiakirjassa ei luoda nimenomaista toimivaltaa, mikään ei lähtökohtaisesti rajoita yhteisön lainsäätäjää ennakoimasta uusien jäsenvaltioiden liittymistä EY:n perustamissopimuksen nojalla ennen liittymistä annettavassa lainsäädännössä. Se, että liittyvät valtiot eivät ole tuolloin mukana lainsäädäntömenettelyssä, ei vaikuta yhteisön lainsäätäjän toimivaltaan antaa tällaisia yhteisön säädöksiä. Lisäksi voidaan olettaa, että mikäli yhteisön lainsäätäjä ottaa huomioon liittyvän jäsenvaltion tilanteen ennen liittymistä annettavassa lainsäädännössä, tämä tapahtuu niiden tietojen pohjalta, joita se on saanut näiltä valtioilta tiedonsaanti- ja neuvottelumenettelyn yhteydessä. Kaikilla tällaisilla säännöksillä pyritään edistämään asianomaisen jäsenvaltion liittymistä, ja niitä voidaan pitää ilmaisuna yhteisön toimielinten ja liittyvien valtioiden välisestä lojaalista yhteistyöstä liittymistä edeltävän ajanjakson aikana. Ainoa tällaisia säännöksiä koskeva laillinen edellytys olisi se, että niiden voimaantulo edellyttäisi sitä, että asianomainen valtio todella liittyy unioniin.

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

58. Neuvosto ja Puolan hallitus huomauttavat lopuksi, että aikaisemmassa lainsäädäntökäytännössä on useita esimerkkejä väliaikaisista poikkeuksista, jotka perustuvat aikai-

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

sempien liittymisasiakirjojen nyt käsiteltävän liittymisasiakirjan 57 artiklaa vastaaviin määräyksiin. [20] Selvästikään se seikka, että tätä määräystä on käytetty tähän tarkoitukseen aikaisemmin, ei sellaisenaan merkitse sitä, että tämä käytäntö olisi laillinen. Koska kyseisten yhteisön säädösten pätevyyttä ei ilmeisesti ole riitautettu yhteisöjen tuomioistuimessa, tätä käytäntöä ei ole vielä tutkittu tuomioistuimessa eikä näin ollen ole myöskään oikeuskäytäntöä, jossa se olisi todettu lainvastaiseksi. Joka tapauksessa 2.10.1997 lähtien, jolloin yhteisöjen tuomioistuin antoi yksiselitteisen tuomionsa ns. EHLASS-tapauksessa siitä, että liittymisasiakirjan 57 artiklan kaltaisia määräyksiä ei voida käyttää yhteisön säädösten mukautusten antamiseen, [21] olisi pitänyt olla varsin selvää, että käytäntö, jonka mukaan poikkeuksia myönnettiin tämän määräyksen nojalla, oli laillisuuden kannalta vaarallinen.

59. Tästä syystä katson, että koska liittymisasiakirjan 57 artikla ei ole asianmukainen oikeudellinen perusta asetukselle N:o 1223/2004, asetus annettiin EY 230 artiklassa tarkoitetulla tavalla olennaista menettelymääräystä rikkoen, joten se on kumottava.

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

21 – Mainittu alaviitteessä 9, tuomion 14 kohta.

B *Toinen lainvastaisuusväite: perustelujen riittämättömyys*

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

C *Asetuksen N:o 1223/2004 vaikutusten voimassa pitäminen*

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

62. Koska kantaja ei kyseenalaista asetuksen N:o 1223/2004 aineellista sisältöä ja asetuksen kumoaminen ilman muita toimenpiteitä johtaisi, kuten neuvosto, Viron ja Puolan hallitukset ja komissio huomauttavat, huomattavan epävarmaan tilanteeseen Slovenian sähköalalla, on olemassa riittävä syy hyväksyä asetuksen N:o 1223/2004 vaikutusten voimassa pitämistä koskeva neuvoston vaatimus.

VII Ratkaisuehdotus

63. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1228/2003 muuttamisesta sen päivämäärän osalta, josta alkaen tiettyjä säännöksiä sovelletaan Sloveniaan, 28 päivänä kesäkuuta 2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1223/2004

– pysyttää kumotun asetuksen vaikutukset voimassa

– velvoittaa Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

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