FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 1 juni 2006 [1]

I — Inledning

1. Genom förevarande talan som väckts med stöd av artikel 230 EG har Europaparlamentet yrkat ogiltigförklaring av förordning nr 1223/2004 [2] genom vilken Slovenien beviljas temporära undantag från tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning nr 1228/2003. [3] Som grund för talan har anförts att förordning nr 1223/2004 felaktigt baserades på artikel 57 i anslutningsakten av den 16 april 2003. [4] Parallellt med denna ansökan har Europaparlamentet väckt en liknande talan mot rådet angående ett tillfälligt undantag som medgetts Estland på grundval av samma bestämmelse. [5] Mitt förslag till avgörande i det målet kommer att föredras tillsammans med mitt förslag till avgörande i förevarande mål.

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

II — Tillämpliga bestämmelser

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

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets förordning (EG) nr 1223/2004 av den 28 juni 2004 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 vad gäller tillämpningsdatumet för vissa bestämmelser för Slovenien (EGT L 233, s. 3) (nedan kallad förordning nr 1223/2004 eller den ifrågasatta förordningen).

3 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel (EGT L 176, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1228/2003).

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

5 — Mål C-413/04, Europaparlamentet mot rådet, dom av den 28 november 2006, REG 2006, s. I-11224, s. I-11226.

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

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

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

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

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

III — Tvistens bakgrund

6. Enligt artikel 1 i förordning nr 1228/2003, som antogs den 26 juni 2003 med stöd av artikel 95 EG, är dess syfte att fastställa rättvisa regler för gränsöverskridande elhandel, och därmed stärka konkurrensen på den inre marknaden för el, med beaktande av de nationella och regionala marknadernas särdrag. Systemet innebär bland annat att harmoniserade principer för tilldelning av tillgänglig kapacitet för sammanlänkningar mellan de nationella överföringssystemen

införs. Artikel 6.1 i förordningen innehåller allmänna principer om hantering av överbelastning, och har följande lydelse:

"Problem med överbelastning i näten skall åtgärdas med icke diskriminerande, marknadsbaserade lösningar som ger effektiva ekonomiska signaler till de berörda marknadsdeltagarna och de berörda systemansvariga. Problem med överbelastning i näten skall företrädesvis lösas med metoder som inte bygger på transaktioner, dvs. metoder som inte innefattar ett val mellan de enskilda marknadsaktörernas kontrakt."

Begreppet överbelastning definieras i artikel 2.2 c i förordning nr 1228/2003 som "en situation där en sammanlänkning mellan nationella nät för överföring på grund av kapacitetsbrist i berörda sammanlänkningar och/eller nationella överföringssystem inte kan ta emot alla de fysiska flöden, uppkomna genom internationell handel, som marknadsdeltagarna begär". Detaljerade föreskrifter om tillämpningen av artikel 6.1 i förordning nr 1228/2003 återfinns i bestämmelserna 1–4 i kapitlet "Allmänt" i "Riktlinjer för hantering och tilldelning av tillgänglig överföringskapacitet i sammanlänkningar mellan nationella system", som anges i bilagan till förordningen.[6] Förordning nr 1228/2003 blev tillämplig från och med den 1 juli 2004 (artikel 15 i förordningen).

7. Sedan Republiken Slovenien, inom ramen för informations- och samrådsförfarandet, fått kännedom om kommissionens förslag, som ledde till antagandet av förordning nr 1228/2003, informerade Slovenien kommissionen genom en skrivelse av den 23 juni 2003 om de svårigheter man förutsåg i fråga om tillämpningen av förordning nr 1228/2003. Det system som tillämpades i landet för att hantera överbelastning i sammanlänkningarna med Österrike och Italien kunde inte anses icke-diskriminerande eller marknadsorienterat, vilket krävdes enligt förordningen. Enligt det systemet tilldelades den tillgängliga kapaciteten vid överbelastning kostnadsfritt och proportionellt till sökande. Godkända att ansöka är slovenska konsumenter (vid den österrikiska gränsen) och slovenska elproducenter (vid

6 — "1. De metoder för hantering av överbelastningar som medlemsstaterna infört skall hantera kortsiktiga överbelastningar på ett marknadsorienterat ekonomiskt sätt samtidigt som man uppmuntrar investeringar i effektiva nät och produktion på rätta platser. 2. De systemansvariga, eller vid behov medlemsstaterna, skall tillhandahålla icke diskriminerande och öppna normer i vilka de beskriver de metoder för hantering av överbelastningar de kommer att tillämpa vid vissa förhållanden. Dessa normer tillsammans med säkerhetsnormer skall beskrivas i dokument som är tillgängliga för allmänheten. 3. Olika behandling av olika typer av gränsöverskridande transaktioner, oavsett om det rör sig om fysiska bilaterala kontrakt eller bud på utlandsorganiserade marknader, skall minimeras när man utarbetar regler för specifika metoder för hantering av överbelastningar. Metoden för att tilldela knapp överföringskapacitet måste vara tydlig. Det måste kunna visas att eventuella skillnader i hur överföringar behandlas inte snedvrider konkurrensen eller hindrar utvecklingen av den. 4. Prissignaler som är ett resultat av systemen för hantering av överbelastningar skall vara riktningsgivande."

den italienska gränsen), som ansöker om minst 1 MW (vilket i praktiken utesluter små konsumenter, särskilt hushåll).

8. Slovenien har i fråga om sammanlänkningen med Österrike påpekat att den proportionella tilldelningen resulterat i att kapacitet tilldelas stora, energiintensiva industriella konsumenter i landets norra del, främst aluminium- och stålproducenter. Om kapaciteten i stället tilldelas på grundval av marknadsmekanismer, skulle dessa bolag drabbas av ökade produktionskostnader, vilket på kort sikt skulle leda till att de inte längre vore konkurrenskraftiga och den nyligen genomförda slutfasen i deras omstruktureringsprocess skulle äventyras. När det gäller sammanlänkningen med Italien är det genom *pro rata*-tilldelningen tillåtet för elproducenter att sälja en del av sin produktion på den italienska marknaden och dra fördel av den högre prisnivån på el i Italien jämfört med de slovenska priserna. Om kapaciteten inte längre tilldelas gratis utan till ett pris som är ett resultat av en marknadsmekanism kommer merkostnaden att ligga nära den nuvarande prisskillnaden mellan den italienska och den slovenska marknaden. I synnerhet en producent — den största elproducenten i Slovenien — skulle drabbas av höga kostnader till följd av investeringar i miljöskydd vilket är nödvändigt för att uppfylla gemenskapens regelverk. [7]

7 — Motivering till kommissionens förslag (KOM(2004) 0309, punkt 2).

9. Slovenien har därför begärt att kommissionen i enlighet med artikel 57 i anslutningsakten skall medge en övergångsperiod fram till den 1 juli 2007 avseende en fullständig tillämpning av förordning nr 1228/2003.

10. Kommissionen utarbetade därefter ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning på grundval av artikel 95 EG om ändring av förordning nr 1228/2003 med innebörden att Slovenien medges en övergångsperiod fram till den 1 juli 2007 i fråga om tillämpningen av artikel 6.1 i den förordningen och att bestämmelserna 1–4 i kapitlet "Allmänt" i bilagan till förordningen. Detta ledde till att rådets förordning nr 1223/2004 antogs på grundval av artikel 57 i anslutningsakten och inte artikel 95 EG. Enligt artikel 1 i förordning nr 1223/2004 skall följande stycke läggas till artikel 15 i förordning nr 1228/2003:

"När det gäller sammanlänkningar mellan Slovenien och angränsande medlemsstater skall artikel 6.1 samt bestämmelserna 1–4 i kapitlet 'Allmänt' i bilagan tillämpas från och med den 1 juli 2007. Detta stycke skall tillämpas endast på den sammanlänkningskapacitet som tilldelas av den slovenska systemansvariga för överföringssystemen och endast i den mån denna kapacitet inte överstiger hälften av den totala tillgängliga sammanlänkningskapaciteten."

11. I en skrivelse av den 9 juli 2004 adresserad till Europaparlamentets ordförande, förklarade rådets generalsekreterare att det beslutat grunda förordningen på artikel 57 i anslutningsakten mot bakgrund av det nära sambandet mellan kommissionens förslag och anslutningsfördraget och mot bakgrund av behovet av att anpassa förordning nr 1228/2003 i tid, det vill säga före den 1 juli 2004, då den skulle träda i kraft. Artikel 57 i anslutningsakten förutsätter inte Europaparlamentets delaktighet.

IV — Förfarandet och parternas yrkanden

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

— Ogiltigförklara förordning nr 1223/2004.

— Förplikta rådet att ersätta samtliga rättegångskostnader.

13. Rådet har yrkat att domstolen skall:

— Ogilla talan.

— Förplikta Europaparlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

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

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

16. Europaparlamentet, rådet, kommissionen och den estniska och den polska regeringen yttrade sig muntligen vid förhandlingen som hölls den 15 mars 2006. Målet upptogs till förhandling tillsammans med det ovannämnda målet C-413/04.

V — Sammanfattning av parternas yttranden

A — *Den första ogiltighetsgrunden: felaktig rättslig grund*

1. Europaparlamentet, med stöd av kommissionen

17. Europaparlamentet har för det första gjort gällande att artikel 57 i anslutnings-

akten inte utgör korrekt rättslig grund för antagandet av förordning nr 1223/2004. Enligt dess uppfattning skulle den förordningen ha antagits genom det normala lagstiftningsförfarandet enligt artikel 95 EG, såsom kommissionen förordat. Lagstiftningspraxis innehåller en rad exempel på att nya medlemsstater beviljats tidsbegränsade avvikelser med stöd av den bestämmelsen och artikel 15 EG för att ta hänsyn till skillnader i olika ekonomiers utveckling. Det har påpekat att artikel 57 i anslutningsakten innehåller föreskrifter om ett förfarande för att anpassa gemenskapslagstiftning med anledning av en anslutning till Europeiska unionen och för att tillämpa gemenskapsakter, som inte har anpassats genom själva anslutningsakten, i nya medlemsstater. Ändringar som går utöver detta syfte kan inte grundas på artikel 57 i anslutningsakten. Den bestämmelsen kan inte användas för att införa undantag från gemenskapsakter.

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

19. Denna tolkning bekräftas av att parallellbestämmelsen i artikel 55 i 2005 års anslutningsakt om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen [8] innehåller uttryckliga föreskrifter om att rådet har möjlighet att medge undantag från gemenskapsakter som antagits under perioden från slutdagen till anslutningsdagen, och inte bara mellan slutdagen och dagen för undertecknandet. Detta visar att den förra möjligheten inte förutses i 2003 års anslutningsakt och att artikel 57 i anslutningsakten inte kan användas som grund för att bevilja undantag.

20. Eftersom grundprincipen när nya medlemsstater ansluts är att de skall godta gemenskapens regelverk — *acquis communautaire* — fullt ut och fullständigt tillämpa gemenskapsrätten, skall bestämmelser som medger undantag tolkas restriktivt. I detta avseende har Europaparlamentet påpekat att när de "anpassningar" som föreskrivs i artikel 57 i anslutningsakten syftar till att underlätta

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

tillämpningen av gemenskapsrätten i nya medlemsstater, har "undantagen" den omvända effekten att tillfälligt undanta vissa bestämmelser i gemenskapsrätten från tillämpning. Det innebär att ett av villkoren för att lägga artikel 57 i anslutningsakten till grund för beslutsfattande inte är uppfyllt.

21. Beträffande den brådska som nämns i rådets skrivelse av den 9 juli 2004 har Europaparlamentet noterat att rådet inte begärde att förfarandet för brådskande frågor skulle användas sedan kommissionen lämnat sitt förslag.

22. I sitt yttrande till stöd för Europaparlamentets ansökan har kommissionen förklarat att anslutningsakten innehåller föreskrifter om ett enhetligt regelverk för att göra tekniska anpassningar av gemenskapsrättsakter och för att hantera nyheter inom gemenskapens regelverk som tillkommit under perioden efter slutdagen och fram till anslutningsdagen. Artikel 55 i anslutningsakten utgör ett slags fortsättning på anslutningsförhandlingarna, genom att den gör det möjligt för nya medlemsstater att begära undantag från rättsakter som antagits mellan slutdagen och dagen för undertecknandet. Efter den senare dagen tillämpas informations- och samrådsförfarandet. I det sammanhanget har den nya medlemsstaten status som observatör inom institutionerna och kan lämna in en begäran om undantag under lagstiftningsförfarandet.

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

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

25. Kommissionen drar slutsatsen att eftersom vare sig artikel 55 i anslutningsakten eller artikel 57 i denna var tillämplig i

förevarande fall, skulle det normala lagstiftningsförfarandet enligt EG-fördraget ha följts. Den har tillagt att det i det sammanhanget är möjligt att ta hänsyn till nyligen anslutna medlemsstaters önskemål om undantag eller att anta dem på annat sätt efter anslutningen och ge dem retroaktiv verkan.

2. Rådet, med stöd av Estlands och Polens regeringar

26. Rådet anser inte att artiklarna 55 och 57 i anslutningsakten skall tolkas bokstavligen, utan mot bakgrund av deras syfte och sammanhang, nämligen att underlätta nya medlemsstaters anslutning och samtidigt garantera en fullständig och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten från och med tidpunkten för anslutningen.

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

28. Artikel 57 i anslutningsakten skall betraktas som *lex specialis* i förhållande till de berörda bestämmelserna i EG-fördraget, som utgör den rättsliga grunden för att anta gemenskapsakter enligt den normala lagstiftningsproceduren. Dess syfte är att skapa ett förenklat förfarande för att anpassa rättsakter som inte anpassades i själva anslutningsakten.[9] Rådet har framhållit att ingenting tyder på att en "anpassning" i den mening som avses i artikel 57 i anslutningsakten inte kan utgöras av ett undantag. Bestämmelsen kan tillämpas för att anpassa gemenskapsakter, om de villkor som anges däri är uppfyllda. I förevarande mål har rådet påpekat att förordning nr 1223/2004 antogs för att anpassa förordning nr 1228/2003, av skäl som sammanhängde med Sloveniens anslutning till Europeiska unionen och att den anpassningen inte kom till uttryck i anslutningsakten. Som påpekades i skälen till förordning nr 1223/2004 skulle de slovenska energiintensiva industriernas pågående ansträngningar för omstrukturering och uppfyllande av gemenskapens regelverk hämmas utan en övergångsperiod. Förordningen grundades därför helt riktigt på artikel 57 i anslutningsakten. Rådet har tillagt

9 — Dom av den 2 oktober 1997 i mål C-259/95, Europaparlamentet mot rådet (REG 1997, s. I-5303), punkt 27 (nedan även kallad EHLASS-domen).

att dess tolkning finner stöd i tidigare lagstiftningsförfaranden, så till vida att undantag har antagits enligt parallellbestämmelser till artikel 57 i anslutningsakten i tidigare anslutningsakter.

29. Rådet har vidare förklarat att det inte var möjligt att använda den normala lagstiftningsproceduren för att medge de undantag som Slovenien begärt. Bestämmelserna i EG-fördraget kan inte användas för att reglera anslutande medlemsstaters situation innan anslutningsfördraget har ratificerats. Enligt informations- och samrådsförfarandet, som var tillämpligt efter det att anslutningsfördraget undertecknades, föreskrevs ett annat förfarande än gemenskapsinstitutionernas. Rådet anser därför inte att det var möjligt att inkludera det undantag som Slovenien begärt i förordning nr 1228/2003. Det kunde bara medges separat med stöd av de berörda bestämmelserna i anslutningsakten.

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

31. Den estniska regeringen anser, av i stort sett samma skäl som de som framförts av rådet, att artikel 57 i anslutningsakten utgjorde korrekt rättslig grund för det undantag som Slovenien medgavs i förordning nr 1223/2004.

32. Den polska regeringen anser att artikel 57 i anslutningsakten skall tolkas mot bakgrund av anslutningsaktens syfte att underlätta nya medlemsstaters anslutning och mot bakgrund av principerna om solidaritet och lojalitet mellan medlemsstaterna. Det innebär att det bör vara möjligt att medge tidsbegränsade avvikelser från gemenskapsakter som antagits efter dagen för anslutningsaktens undertecknande när det skulle vara omöjligt eller innebära allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser för en ny medlemsstat om en sådan akt trädde i kraft omedelbart vid anslutningen. Den tolkning som har förordats av Europaparlamentet skulle göra det omöjligt att medge övergångsperioder i fråga om gemenskapsakter som antagits efter dagen för undertecknandet. Detta skulle, i strid med den folkrättsliga principen om staternas jämlikhet, undergräva den anslutande medlemsstatens autonomi. Den polska regeringen är osäker på om de undantag som krävs kan medges på grundval av artikel 95 EG, vars huvudsyfte är att undanröja hinder för de fria rörligheterna och snedvridningar av konkurrensen. [10]

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

B — *Den andra ogiltighetsgrunden: otillräcklig motivering*

33. Som andra grund för en ogiltigförklaring av förordning nr 1223/2004 har Europaparlamentet anfört att förordningen inte motiverats på ett tillfredsställande sätt, eftersom det inte på något sätt framgår av den ifrågasatta förordningens skäl varför det var berättigat att använda artikel 57 i anslutningsakten som rättslig grund, i stället för de bestämmelser som kommissionen nämnde i sitt förslag. De skäl för att välja den vägen som angavs i skrivelsen från rådets generalsekreterare till Europaparlamentets ordförande kan inte anses utgöra en motivering i den mening som avses i artikel 253 EG. Obeorende av detta begärde inte rådet att Europaparlamentet skulle använda förfarandet för brådskande frågor för att anta den ifrågasatta förordningen.

34. Rådet har, med stöd av den estniska regeringen, genmält att det är tillräckligt att den rättsliga grunden för en akt klart framgår av aktens innehåll, och att detaljerade skäl för valet inte måste anges. Det faktum att rådet använder en annan rättslig grund än den som kommissionen föreslagit behöver inte förklaras särskilt. Den ifrågasatta förordningens skäl innehåller i alla händelser en klar redogörelse för skälen för att bevilja Slovenien en övergångsperiod i fråga om tillämpningen av förordning nr 1228/2003.

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

35. Mot bakgrund av behovet av att undvika en osäker situation för marknadens aktörer, investerare och arbetstagare inom elsektorn i Slovenien har rådet, med stöd av den estniska regeringen, begärt att domstolen för det fall att Europaparlamentets talan bifalls, med stöd av artikel 231 andra stycket EG, vidmakthåller effekterna av förordning nr 1223/2004 till dess att en ny förordning som ersätter denna har antagits.

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

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

VI — Bedömning

A — *Den första grunden avseende rättsstridighet: Artikel 57 i anslutningsakten som rättslig grund för förordning nr 1223/2004*

38. Som både Europaparlamentet och rådet har påpekat följer det av fast rättspraxis att valet av rättslig grund för en rättsakt skall baseras på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning, till vilka rättsaktens syfte och innehåll särskilt räknas. [11]

39. Huvudfrågan i förevarande mål är om artikel 57 i anslutningsakten kan användas för att medge ett undantag som det som återfinns i förordning nr 1223/2004. Detta inbegriper en prövning av det materiella och tidsmässiga tillämpningsområdet för artikel 57 i anslutningsakten.

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

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

42. Artikel 57 i anslutningsakten utgör grund för anpassningar av institutionernas rättsakter som behövs inför anslutningen, när de inte finns med i anslutningsakten eller dess bilagor. Denna bestämmelse innehåller inte en liknande tidsmässig begränsning som den som anges i artikel 55 i anslutningsakten: alla rättsakter som antagits före anslutningen kan anpassas med stöd av bestämmelsen. Anpassningar antas av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, eller

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

av kommissionen ensam, beroende på vilken institution som antagit den rättsakt som skall anpassas. För detta ändamål skall "de texter som behövs" utarbetas av dessa institutioner (artikel 57.2 i anslutningsakten).

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

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

45. I EHLASS-domen [12] hade domstolen tillfälle att uttala sig om det materiella tillämpningsområdet för parallellbestämmelsen till artikel 57 i anslutningsakten, i 1994 års anslutningsakt. [13] Beträffande artikel 169 i den anslutningsakten, som är identisk med artikel 57 i anslutningsakten, konstaterade domstolen att "[d]e anpassningar som görs på grundval av denna bestämmelse syftar således endast till att göra de rättsakter som inte har anpassats genom själva anslutningsakten tillämpliga på de nya medlemsstaterna. Andra ändringar kan således inte grundas på artikel 169 i anslutningsakten". [14] I samma dom upprepade domstolen att "... möjligheten att anta rättsakter som grundar sig på sistnämnda bestämmelse [begränsas nämligen] till anpassningar för att göra rättsakterna tillämpliga i de nya medlemsstaterna, samtidigt som alla andra ändringar är uteslutna". [15]

46. Den oundvikliga följden av dessa uttalanden är att begreppet anpassningar, som

12 — Se ovan fotnot 9.

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

14 — Se ovan fotnot 9, punkt 14.

15 — Punkt 19.

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

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

48. Jag vill påpeka att om det vore möjligt att basera tidsbegränsade avvikelser på artikel 57 i anslutningsakten, skulle artikel 55 i densamma inte tjäna något självständigt syfte, eftersom den förstnämnda bestämmelsen även är tillämplig på rättsakter som antas under perioden omedelbart efter slutdagen. Det skulle till och med innebära att om ett undantag inte kunde beviljas med stöd av artikel 55 i anslutningsakten därför att rådet inte är enhälligt, skulle det ändå kunna medges genom kvalificerad majoritet i rådet, efter dagen för anslutningsfördragets undertecknande, enbart på grund av att en tid förflutit. Eftersom det skulle innebära att processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i anslutningsakten i fråga om beviljande av undantag kringgås, kan det naturligtvis inte ha varit anslutningsaktens upphovsmäns avsikt.

49. Då den ifrågasatta förordningen antogs efter anslutningsdagen (den 1 maj 2004), aktualiseras även frågan om det tidsmässiga tillämpningsområdet för artikel 57 i anslutningsakten. Kan bestämmelsen med andra

ord användas som rättslig grund för att efter anslutningsdagen anta anpassningar av gemenskapsakter som antagits före anslutningen?

50. Även den frågan behandlades av domstolen i EHLASS-domen. Domstolen konstaterade, även i detta fall i fråga om artikel 169 i 1994 års anslutningsakt som, såsom påpekats ovan, är identisk med artikel 57 i anslutningsakten, att "enligt ordalydelsen i artikel 2.3 i anslutningsfördraget 'kan' gemenskapens institutioner före anslutningen besluta om sådana åtgärder som avses i bland annat artikel 169 i anslutningsakten. Den bestämmelsen medför således ingen restriktion i fråga om sistnämnda artikels tillämpning efter anslutningsfördragets ikraftträdande, utan tillåter helt enkelt att den tillämpas före detta datum". [16]

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

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

53. Mot bakgrund av att det undantag som medgavs Slovenien vare sig kunde grundas på artikel 55 i anslutningsakten, eftersom det faller utanför dess tidsmässiga tillämpningsområde, eller artikel 57 i anslutningsakten, eftersom det faller utanför dess materiella tillämpningsområde, är den ofrånkomliga följden att den ifrågasatta förordningen, i frånvaro av en uttrycklig bestämmelse som reglerar just denna situation, skulle ha grundats på den bestämmelse som utgjorde den rättsliga grunden för förordning nr 1228/2003, nämligen artikel 95 EG. Som kommissionen har påpekat erbjöd det informations- och samrådsförfarande, som nämn-

16 — Se ovan fotnot 9, punkt 18.

des i punkt 5 ovan, i det avseendet den nödvändiga ramen för att behandla önskemål från anslutningsstaterna om att deras intressen skulle beaktas vid utarbetandet av ny gemenskapslagstiftning sedan anslutningsfördraget undertecknats. Det kan i detta sammanhang tilläggas att det också hade varit möjligt att hänvisa till artikel 15 EG som kompletterande rättslig grund, med hänsyn till de särskilda intressen från Sloveniens sida som låg bakom begäran om ett undantag. Enligt den artikeln medges tillfälliga undantag från gemenskapsakter av hänsyn till att medlemsstaternas ekonomier befinner sig på olika utvecklingsnivåer.

54. Det kan, som rådet har påpekat, stämma att det skulle ha varit något omständligt att anta den ifrågasatta förordningen enligt det medbeslutandeförfarande som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna i EG-fördraget. Enligt det förfarandet skulle de nödvändiga ändringarna av förordning nr 1228/2003 inte ha antagits förrän vid en mycket senare tidpunkt, vilket skulle ha medfört en längre tid av rättsosäkerhet för den slovenska elsektorn och en situation där Slovenien tillfälligt åsidosatte sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Det faktum att det normala lagstiftningsförfarandet innebär vissa nackdelar kan dock inte berättiga att den erforderliga rättsliga grunden skapas genom en extensiv tolkning av artikel 57 i anslutningsakten.

55. När det förelåg ett klart behov av en uttrycklig möjlighet att medge en tidsbegränsad avvikelse från gemenskapsakter som antagits före en ny medlemsstats anslutningsdag, gav avsaknaden av en sådan bestämmelse upphov till en lucka i övergångsbestämmelserna i anslutningsakten som endast kunde avhjälpas genom att gemenskapsinstitutionernas befintliga lagstiftningsbefogenheter tillämpades. Det faktum att denna lucka i bestämmelserna föreligger belyses i anslutningsakten av den 25 april 2005 angående Bulgariens och Rumäniens förestående anslutning till Europeiska unionen.[17] Till skillnad från situationen enligt 2003 års anslutningsakt, föreskrivs nu i 2005 års anslutningsakt uttryckligen att tidsbegränsade avvikelser från gemenskapsakter som antagits under perioden mellan slutdagen och anslutningsdagen får medges.[18] Som jag ser det understryker denna anpassning av den senaste anslutningsakten bara att det inte var möjligt att medge tidsbegränsade avvikelser på grundval av artikel 57 i anslutningsakten. I det avseendet är det också betydelsefullt att det inte var det materiella tillämpningsområdet för parallell-

17 — Se ovan fotnot 8.

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

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

56. Inte heller rådets argument att gemenskapslagstiftaren inte kan stifta lag avseende anslutningsstater som ännu inte är fullständiga medlemmar i unionen kan godtas. I artikel 2.3 i anslutningsfördraget föreskrivs faktiskt just den principen i fråga om bestämmelserna om rätten att lagstifta i anslutningsakten. [19] När ingen uttrycklig behörighet skapas i anslutningsakten föreligger ingen latent begränsning för gemenskapslagstiftaren att förekomma nya medlemsstaters anslutning i lagstiftning som antas med stöd av EG-fördraget före anslutningen. Det faktum att de anslutande staterna vid den tiden inte deltar i lagstiftningsprocessen påverkar inte gemenskapslagstiftarens behörighet att anta sådana gemenskapsakter. Det kan vidare antas att när gemenskapslagstiftaren tar hänsyn till situationen i en anslutande medlemsstat i lagstiftning som föregår anslutningen, så kommer detta att ske med utgångspunkt från information den har tagit emot från dessa stater inom ramen för informations- och samrådsförfarandet. Eventuella sådana bestämmelser kommer att syfta till att underlätta den berörda medlemsstatens anslutning och kan ses som ett uttryck för det lojala samarbetet mellan gemenskapsinstitutionerna och de anslutande staterna under perioden före anslutningen. Det enda rättsliga kravet beträffande dessa bestämmelser skulle vara att ikraftträdandet villkoras av att den berörda staten faktiskt ansluts.

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

58. Rådet och den polska regeringen har slutligen noterat att tidigare lagstiftningspraxis innehåller en rad exempel på att tidsbegränsade avvikelser grundats på tidi-

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

gare anslutningsakters parallellbestämmelse till artikel 57 i anslutningsakten. [20] Det faktum att den bestämmelsen tidigare har använts för detta ändamål är givetvis inte i sig en indikation på att förfarandet var lagenligt. Eftersom de berörda gemenskapsakternas giltighet inte tycks ha ifrågasatts vid domstolen, har tillvägagångssättet ännu inte blivit föremål för rättslig prövning och rättspraxis till stöd för detsamma saknas således. Det bör i alla händelser sedan den 2 oktober 1997, efter domstolens entydiga uttalande i EHLASS-domen att bestämmelser som artikel 57 i anslutningsakten inte kan ligga till grund för anpassningar av gemenskapens rättsakter, [21] stå helt klart att metoden att medge undantag med stöd av denna bestämmelse var rättsligt tveksam.

59. Eftersom artikel 57 i anslutningsakten inte utgör korrekt rättslig grund för förordning nr 1223/2004, finner jag således att förordningen antogs i strid med en väsenlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 230 EG och följaktligen skall ogiltigförklaras.

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

21 — Se ovan fotnot 9, punkt 14.

B — *Den andra ogiltighetsgrunden: otillräcklig motivering*

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

C — *Vidmakthållande av effekterna av förordning nr 1223/2004*

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

62. Eftersom det materiella innehållet i förordning nr 1223/2004 inte har ifrågasatts av sökanden och en ren ogiltigförklaring av förordningen, som rådet, den estniska och den polska regeringen och kommissionen har påpekat, skulle skapa stor osäkerhet inom den slovenska elsektorn, föreligger tillräcklig anledning att bifalla rådets begäran att vidmakthålla verkningarna av förordning nr 1223/2004.

VII — Förslag till avgörande

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

— Ogiltigförklara rådets förordning (EG) nr 1223/2004 av den 28 juni 2004 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 vad gäller tillämpningsdatumet för vissa bestämmelser för Slovenien.

— Vidmakthålla effekterna av den ogiltigförklarade förordningen.

— Förplikta Europeiska unionens råd att ersätta rättegångskostnaderna.

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