L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. június 1. [1]

I – Bevezetés

1. Az EK 230. cikk alapján benyújtott jelen keresettel az Európai Parlament az 1228/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek [2] egyes rendelkezések Szlovéniára való alkalmazásának időpontja tekintetében történő módosításáról szóló, 2004. június 28-i 1223/2004/EK rendelet [3] megsemmisítését kéri. A kereset azon a körülményen alapul, hogy az 1223/2004 rendeletet tévesen alapították a 2003. április 16-i csatlakozási okmány [4] 57. cikkére. A jelen kérelemmel egyidejűleg a Parlament hasonló keresetet nyújtott be az Európai Unió Tanácsa ellen az Észt Köztársaság részére ugyanezen rendelkezés alapján engedélyezett ideiglenes eltérés tárgyában [5]. Az erre az ügyre vonatkozó indítványunkat a jelen ügyre vonatkozó indítvánnyal egy időben terjesztjük elő.

2. Az alábbi II. szakaszban kizárólag a csatlakozási okmány eljárási rendelkezéseit idézzük. Az ügy érdemét érintő, az eltérésre mint olyanra vonatkozó egyéb rendelkezéseket a jogvita hátterét elmagyarázó III. szakaszban határozzuk meg.

II – A vonatkozó rendelkezések

3. A Parlament kérelme a csatlakozási okmány 57. cikkének helyes értelmezésére vonatkozik, amelynek szövege a következő:

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről szóló, 2003. június 26-i 1228/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 176., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 175. o.).

3 – Az 1228/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek egyes rendelkezések Szlovéniára való alkalmazásának időpontja tekintetében történő módosításáról szóló, 2004. június 28-i 1223/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 233., 3. o., a továbbiakban: az 1223/2004 rendelet vagy a vitatott rendelet).

4 – A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 2003. L 236., 33. o.; a továbbiakban: csatlakozási okmány).

5 – A Bíróság előtt folyamatban lévő C-413/04. sz., Parlament kontra Tanács ügy.

„(1) Amennyiben az intézmények jogi aktusait a csatlakozás miatt a csatlakozást megelőzően ki kell igazítani, és ezen okmány vagy ennek mellékletei a szükséges kiigazításokról nem rendelkeznek, ezeket a kiigazításokat a (2) bekezdésben megállapított eljárásnak megfelelően kell elfogadni. Ezek a módosítások a csatlakozás időpontjától lépnek hatályba.

(2) A Tanács, a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel, illetve a Bizottság – attól függően, hogy az eredeti jogi aktust a két intézmény közül melyik fogadta el – ennek érdekében gondoskodik a kiigazítás megszövegezéséről."

4. Ahhoz, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkét valódi szövegkörnyezetében vizsgálhassuk, idéznünk kell a csatlakozási okmány 55. cikkét, amelynek szövege a következő:

„Az új tagállamok valamelyikének kellően megalapozott kérelmére 2004. május 1-je előtt a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, egyhangú határozattal olyan intézkedéseket hozhat, amelyek az intézmények által 2002. november 1-je és a csatlakozási szerződés aláírásának időpontja között elfogadott jogi aktusoktól való ideiglenes eltérésekről rendelkeznek."

5. Hivatkozni kell továbbá a csatlakozási szerződés záróokmányához csatolt, az Európai Unió és az új tagállamok közötti levélváltásban meghatározott információs és konzultációs eljárásra. Ezen eljárás értelmében megállapodás született arról, hogy az európai intézményektől a csatlakozó államok megfelelő tájékoztatást kapnak bármely olyan javaslatról, közleményről, ajánlásról vagy kezdeményezésről, amely az Európai Unió intézményeinek vagy szerveinek határozatához vezethet. Valamely csatlakozó állam indokolt kérésére, amelyben az az Unió jövőbeli tagjaként kifejti érdekeit, az ilyen határozat tárgyában konzultációt lehet tartani az Unió és a csatlakozó államok képviselőiből álló ideiglenes bizottságon belül. Ha e konzultációkat követően még komoly nehézségek maradnak fenn, az ügyet a csatlakozó állam kérésére miniszteri szintre lehet emelni.

III – A jogvita háttere

6. Az EK 95. cikk alapján 2003. június 26-án elfogadott 1228/2003 rendelet 1. cikke szerint e rendelet célja, hogy méltányos szabályokat állapítson meg a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelmére vonatkozóan, elősegítve ezzel a versenyt a belső villamosenergia-piacon, figyelembe véve a nemzeti és a regionális piacok sajátosságait is. A rendszer többek között magában foglalja, hogy összehangolt elveket kell kialakítani a nemzeti átviteli hálózatok közötti rendszerösszekötők kapacitásának felosztására. Az említett rendelet 6. cikkének

(1) bekezdése a szűk keresztmetszet kezelésének általános elveit mondja ki, és a szövege a következő:

„A szűk hálózati keresztmetszet problémáira megkülönböztetéstől mentes, piaci alapú megoldásokat kell alkalmazni, amelyek hatékony gazdasági jelzéseket szolgáltatnak a piaci szereplőknek és az érintett átviteli rendszerirányítóknak. A szűk hálózati keresztmetszet problémáit lehetőleg tranzakció-független módszerekkel kell megoldani, azaz olyan módszerekkel, amelyek nem az egyes piaci szereplők szerződései közötti különbségtételen alapulnak."

A „szűk keresztmetszet" fogalmát az 1228/2003 rendelet 2. cikke (2) bekezdésének c) pontja határozza meg, amelynek értelmében az „olyan helyzetet jelent, amikor a nemzeti átviteli hálózatok közötti rendszerösszekötő nem képes továbbítani a teljes, a piaci szereplők által igényelt nemzetközi kereskedelemből fakadó fizikai áramlást a rendszerösszekötők és/vagy az érintett nemzeti átviteli hálózatok kapacitáshiánya miatt". Az 1228/2003 rendelet 6. cikke (1) bekezdése végrehajtásának részletes szabályait a rendelethez csatolt „Iránymutatások a nemzeti hálózatok közötti rendszerösszekötők rendelkezésre álló átviteli kapacitásának felosztására és kezelésére vonatkozóan" címet viselő melléklet „Általános [helyesen: Általános rendelkezések]" című fejezetének 1–4. szabálya határozza meg [6]. Az 1228/2003 rendeletet 2004. július 1-jétől kell alkalmazni (a rendelet 15. cikke).

7. A Szlovén Köztársaság, miután az információs és konzultációs eljárás keretében közölték vele a Bizottság azon javaslatát, amely alapján az 1228/2003 rendeletet elfogadták, 2003. június 23-án levélben tájékoztatta a Bizottságot azokról a nehézségekről, amelyeket az 1228/2003 rendelet végrehajtásával kapcsolatban látott. Az Ausztriával és Olaszországgal meglévő rendszerösszekötők szűk keresztmetszetének kezelésére általa alkalmazott rendszert nem lehetett megkülönböztetéstől mentesnek, sem piaci alapúnak minősíteni, ahogyan azt az említett rendelet megköveteli. Szűk keresztmetszet esetén ebben a rendszerben a rendelkezésre álló kapacitást ingyenesen, arányosan osztják ki az igénylők között. A jogosult igénylők azok a szlovén fogyasztók (az osztrák határnál) és szlovén villamosenergia-termelők (az

6 – „1. A tagállamok által alkalmazott szűk keresztmetszet kezelési módszere(i) a rövid idejű szűk keresztmetszeteket piaci alapon és gazdaságosan kezeli(k), miközben jelzéseket vagy ösztönzést nyújt(anak) a megfelelő helyen megvalósítandó, hatékony hálózati és termelői beruházásokhoz. 2. Az átviteli rendszerirányítók vagy adott esetben a tagállamok megkülönböztetéstől mentes és átlátható szabványokat állapítanak meg, amelyek leírják, hogy milyen körülmények esetén melyik kezelési módszert alkalmazzák a szűk keresztmetszetekre. E szabványokat, a biztonsági szabványokkal együtt, nyilvánosan hozzáférhető dokumentumokban kell ismertetni. 3. A határokon keresztül történő ügyletek különböző típusainak eltérő kezelését, függetlenül attól, hogy fizikailag kétoldalú szerződésekről vagy külföldi, szervezett piacokra benyújtott ajánlatokról van-e szó, a lehető legjobban vissza kell szorítani a szűk keresztmetszet kezelési módszerei szabályainak meghatározásakor. A szűkös átviteli kapacitást átlátható módon kell felosztani. Bármely eltérő ügyletkezelési módról ki kell mutatni, hogy nem torzítja vagy gátolja a verseny alakulását. 4. A szűk keresztmetszetet kezelő rendszerek által küldött árjelzéseknek az átvitel irányától kell függeniük."

olasz határnál), akik legalább 1 MW-ot igényelnek (ami ténylegesen kizárja a kisfogyasztókat, különösen a háztartásokat).

8. A Szlovén Köztársaság az ausztriai rendszerösszekötőt illetően megjegyzi, hogy az arányos kiosztás azt eredményezte, hogy a kapacitást az ország északi részén található nagy energiafogyasztó ipari fogyasztóknak osztották ki, különösen az alumínium- és acéltermelőknek. Ha a kapacitást a piaci mechanizmusok alapján kellene kiosztani, e társaságok termelési költségei növekednének, ami rövid távon versenyképtelenné tenné őket, és akadályozná a szerkezetátalakítási folyamatuk jelenleg megvalósuló utolsó szakaszát. Ami az olaszországi rendszerösszekötőt illeti, az arányos kiosztás lehetővé teszi a szlovén villamosenergia-termelők számára, hogy termelésük egy részét az olasz piacon értékesítsék, és profitálhassanak az elektromos áram olaszországi árainak magasabb szintjéből. Ha a kapacitást többé nem térítésmentesen, hanem piaci árakon osztanák ki, a többletköltség megközelítené az olasz és a szlovén piac közötti jelenlegi árkülönbséget. Különösen egy termelőnek – a Szlovén Köztársaság legnagyobb villamosenergia-termelőjének – kell viselnie a közösségi vívmányokhoz való alkalmazkodáshoz szükséges környezetvédelmi beruházásokból eredő magas költségeket [7].

7 – A bizottsági javaslat indokolásának (COM(2004) 309 végleges) 2. pontja.

9. A Szlovén Köztársaság tehát azt kérte, hogy a Bizottság a csatlakozási okmány 57. cikkének megfelelően 2007. július 1-jéig tartó átmeneti időszakot engedélyezzen részére az 1228/2003 rendelet teljes körű alkalmazása érdekében.

10. A Bizottság ekkor európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot készített, amely az EK 95. cikken alapult, és amelynek célja az 1228/2003 rendelet annak érdekében történő módosítása volt, hogy a Szlovén Köztársaság számára 2007. július 1-jéig tartó átmeneti időszakot engedélyezzenek e rendelet 6. cikke (1) bekezdésének, valamint a rendelet mellékletének „Általános [helyesen: Általános rendelkezések]" című fejezetében foglalt 1–4. szabálya alkalmazása tekintetében. Ennek eredményeképpen a Tanács inkább a csatlakozási okmány 57. cikke, mint az EK 95. cikk alapján fogadta el a vitatott rendeletet. E rendelet 1. cikke az 1228/2003 rendelet 15. cikkét a következő bekezdéssel egészíti ki:

„A Szlovén Köztársaság és a környező tagállamok közötti rendszerösszekötőkre vonatkozóan a melléklet »Általános« című fejezetében található 6. cikk (1) bekezdését, csakúgy, mint az 1–4. szabályt 2007. július 1-jétől kell alkalmazni [helyesen: A Szlovénia és a környező tagállamok közötti rendszerösszekötőkre vonatkozóan a 6. cikk (1) bekezdését, csakúgy mint a melléklet »Általános rendelkezések« című fejezetében található 1–4. szabályát 2007. július 1-jétől kell alkalmazni]. Ezt a bekezdést csak a szlovén átvitelirendszer-üzemeltetők által kiosztott rendszerösszekötő kapacitásra kell alkalmazni, és csak annyiban, amennyiben ez a kapacitás nem haladja meg a rendelkezésre álló teljes rendszerkapacitás felét."

11. A Parlament elnökéhez címzett 2004. július 9-i levélben a Tanács főtitkára elmagyarázta, hogy tekintettel a bizottsági javaslat és a csatlakozási szerződés közötti szoros összefüggésre, és az 1228/2003 rendelet kellő időben, azaz 2004. július 1-jéig, a rendelet hatálybalépésének időpontjáig történő kiigazításának szükségességére, akként határozott, hogy a vitatott rendeletet a csatlakozási okmány 57. cikkére alapítja. A csatlakozási okmány 57. cikke nem követeli meg a Parlament részvételét.

IV – Eljárás és a felek kérelmei

12. Az EK 230. cikk alapján 2004. szeptember 27-én indított keresetében a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg az 1223/2004 rendeletet;

– kötelezze a Tanácsot a költségek viselésére.

13. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a keresetet;

– kötelezze a Parlamentet a költségek viselésére.

14. A Bíróság elnöke 2004. december 21-i végzésével engedélyezte, hogy a Bizottság a Parlament kérelmeinek támogatása végett beavatkozzék.

15. A Bíróság elnöke 2005. március 9-i végzésével engedélyezte, hogy az Észt Köztársaság és a Lengyel Köztársaság a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak.

16. A Parlament, a Tanács, a Bizottság, valamint az észt és a lengyel kormány a 2006. március 15-i tárgyaláson adták elő szóbeli észrevételeiket. Az ügy tárgyalására a fent hivatkozott C-413/04. sz. üggyel együttes tárgyaláson került sor.

V – A eljárás résztvevői által előadottak összefoglalása

A – *A megsemmisítésre irányuló első jogalap: nem megfelelő jogi alap*

1. A Parlament a Bizottság támogatásával

17. A Parlament először is azt állítja, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke nem képez

megfelelő jogalapot az 1223/2004 rendelet elfogadásához. Az a véleménye, hogy ezt a rendeletet a rendes jogalkotási eljárás szerint az EK 95. cikk alapján kellett volna elfogadni, ahogyan azt a Bizottság javasolta. A jogalkotási gyakorlatban különböző példákat találhatunk azokra az átmeneti eltérésekre, amelyeket a gazdaságok fejlettségi különbségeinek figyelembevétele érdekében az e rendelkezés és az EK 15. cikk alapján engedélyeztek az új tagállamoknak. Hangsúlyozza, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke olyan eljárást ír elő, amely csatlakozás esetén lehetővé teszi a közösségi joganyag kiigazítását és azoknak a közösségi jogi aktusoknak az új tagállamokra történő alkalmazását, amelyeket maga a csatlakozási okmány nem igazított ki. Az ezt a célkitűzést meghaladó módosítások nem alapíthatók a csatlakozási okmány 57. cikkére. Ez a rendelkezés nem használható arra, hogy új eltéréseket vezessenek be a közösségi jogi aktusokba.

18. Kizárólag a csatlakozási okmány 55. cikkére alapíthatók azok a közösségi jogi aktusoktól való eltérések, amelyeket maga a csatlakozási okmány nem írt elő. Mindazonáltal ez a rendelkezés csak azokra a közösségi jogi aktusokra vonatkozik, amelyeket a csatlakozási tárgyalások lezárásának időpontja, vagyis a „határnap" („cut-off date") (2002. november 1-je) és a csatlakozási szerződés aláírásának időpontja (2003. április 16.) között fogadtak el. E rendelkezés korlátozó jellegét az a tény is kiemeli, hogy a Tanács egyhangúlag elfogadott határozata szükséges hozzá. Következésképpen elképzelhetetlen, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkét, amely kizárólag közösségi jogi aktusok „kiigazításaira" vonatkozik, amelynek hatálya nem egy meghatározott időszakban elfogadott jogi aktusokra korlátozódik, és amelyhez minősített többséggel hozott határozatra van szükség, a csatlakozási szerződés aláírásának időpontját követően elfogadott közösségi jogi aktusoktól való eltérések engedélyezésére lehessen használni.

19. Ezt az értelmezést erősíti meg az a tény, hogy a Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről szóló 2005. évi okmányban [8] található, a csatlakozási okmány 55. cikkében foglalt rendelkezésnek megfelelő rendelkezés kifejezetten meghatározza annak lehetőségét, hogy a Tanács inkább a határnaptól a csatlakozási időpontig terjedő időszakban, mint csupán a határnaptól az aláírás időpontjáig terjedő időszakban elfogadott közösségi jogi aktusoktól való eltéréseket engedélyezhessen. Ez azt bizonyítja, hogy ezt az első lehetőséget a 2003. évi csatlakozási okmány nem írja elő, és hogy a csatlakozási okmány 57. cikke nem használható alapként az eltérések engedélyezésére.

20. Mivel a csatlakozást szabályozó alapvető elv az, hogy az új tagállamoknak teljesen el kell fogadniuk a közösségi vívmányokat, és teljesen alkalmazniuk kell a közösségi jogot, az eltérések megadását engedélyező rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni. E tekintetben a Parlament hangsúlyozza, hogy míg a csatlakozási okmány 57. cikkében meghatározott „kiigazítások" célja az, hogy elősegítsék a közösségi jognak az új tagálla-

8 – A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló, 2005. április 25-i okmány (HL 2005. L 157., 203. o.).

mokban történő alkalmazását, az „eltérések" ellentétes hatásúak azáltal, hogy a közösségi jog egyes rendelkezéseit átmenetileg alkalmazhatatlanná teszik. Ez azt jelenti, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkének a határozat alapjaként való alkalmazásának egyik feltétele nem teljesül.

21. A Tanács által a 2004. július 9-i levélben hivatkozott sürgősséget illetően a Parlament megjegyzi, hogy a Tanács nem kérte tőle a sürgősségi eljárás alkalmazását azt követően, hogy a Bizottság előterjesztette a javaslatát.

22. A Parlament keresetének támogatására előterjesztett észrevételeiben a Bizottság jelezte, hogy a csatlakozási okmány egységes rendelkezési rendszert határoz meg, amely lehetővé teszi a közösségi jogi aktusok kiigazításait, valamint a közösségi vívmányoknak a határnap és a csatlakozási időpont közötti időszakban bekövetkező fejlődésének figyelembevételét. A csatlakozási okmány 55. cikke a csatlakozási tárgyalások egyfajta meghosszabbításának tekinthető, mivel lehetővé teszi az új tagállamok számára, hogy a határnap és az aláírás időpontja között elfogadott jogi aktusoktól való eltérést kérjenek. Ez utóbbi időpontot követően az információs és konzultációs eljárást kell alkalmazni. E tekintetben az új tagállamok megfigyelői jogállást töltenek be az intézményekben, és a jogalkotási eljárás során nyújthatják be az eltérés iránti kérelmeiket.

23. A csatlakozási okmány 57. cikke a csatlakozási okmány 55. cikkétől eltérő célkitűzést követ. Ugyanis már e két rendelkezés egyidejű létezése is bizonyítja, hogy egyikük sem helyettesíthető a másikkal. A csatlakozási okmány 57. cikkét olyan jogalapként kell felfogni, amely lehetővé teszi a közösségi jogi aktusok azon szükséges kiigazításainak elvégzését, amelyek a csatlakozás elősegítéséhez nélkülözhetetlenek. Ezzel szemben az eltérések e célból soha nem nélkülözhetetlenek. Míg az, hogy valamely kiigazítás szükséges-e vagy sem, nem választás kérdése, addig az eltérésekhez politikai döntésre van szükség. Ez magyarázatot ad arra is, hogy miért elegendő a minősített többséggel történő szavazás a csatlakozási okmány 57. cikke keretében, míg a csatlakozási okmány 55. cikke egyhangúságot követel meg.

24. A csatlakozási okmány e két rendelkezésének eltérő megfogalmazása, a csatlakozási okmány rendszerében betöltött szerepük és helyük, valamint a különböző döntéshozatali eljárások fényében nyilvánvaló, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke nem használható jogalapként a közösségi jogi aktusoktól való eltérések engedélyezéséhez. A csatlakozási okmány 57. cikke még akkor sem használható erre a célra, ha azt különállóan vizsgáljuk, mivel az „eltérések" nem tekinthetők egyszerű „kiigazításoknak". Míg ez utóbbiak az integrációhoz szükségesek, addig az előbbiek inkább dezintegrációs tényezőnek tekinthetők.

25. A Bizottság azt a következtetést vonja le, hogy mivel a jelen ügyben sem a csatlakozási okmány 55. cikke, sem a csatlakozási okmány

57. cikke nem volt alkalmazható, az EK-Szerződésben előírt rendes jogalkotási eljárást kellett volna követni. Hozzáteszi, hogy ebben az esetben figyelembe lehet venni az új tagállamok által benyújtott eltérés iránti kérelmeket, vagy ha nem, azokat a csatlakozás után el lehet fogadni és visszamenőleges hatállyal felruházni.

2. A Tanács az észt és a lengyel kormány támogatásával

26. A Tanács úgy véli, hogy a csatlakozási okmány 55. és 57. cikkét nem szó szerint kell értelmezni, hanem a céljaik és a szövegkörnyezetük fényében, mivel a cél az új tagállamok csatlakozásának elősegítése olyan módon, hogy ezzel egy időben a csatlakozástól biztosított legyen a közösségi jog teljes és egységes alkalmazása.

27. A csatlakozási okmány 55. cikke lehetővé teszi az új tagállamok számára, hogy a határnap és a csatlakozási okmány aláírásának időpontja között elfogadott közösségi jogi aktusoktól való eltéréseket kérjenek. Ezáltal azt a nemzetközi jogi elvet tükrözi, amely szerint a szerződések az aláírásukig továbbra is tárgyalások tárgyát képezik. Ez magyarázatot ad arra is, hogy a csatlakozási okmány 55. cikke miért követeli meg azt, hogy az eltéréseket formális módon kérelmezzék, és hogy az ezek engedélyezésével kapcsolatos határozatokat egyhangúlag hozzák meg. A csatlakozási okmány aláírását követően megfelelőbb, hogy a közösségi jogi aktusok módosításait a csatlakozási okmány 57. cikkben előírt közösségi jogalkotási keretben fogadják el.

28. A csatlakozási okmány 57. cikkét *lex specialis*nak kell tekinteni a Szerződés azon releváns rendelkezéseihez képest, amelyek a rendes jogalkotási eljárás szerint a közösségi jogi aktusok elfogadásának jogalapját képezik. Célja, hogy rugalmas eljárást írjon elő azon jogi aktusok elfogadásához, amelyeket nem magával a csatlakozási okmánnyal igazítottak ki [9]. A Tanács felhívja a figyelmet, hogy semmi nem utal arra, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke szerinti „kiigazítás" nem öltheti eltérés formáját. Ezt a rendelkezést akkor lehet a közösségi jogi aktusok kiigazítása céljából alkalmazni, ha az abban meghatározott feltételek teljesülnek. A jelen ügyben a Tanács kiemeli, hogy az 1223/2004 rendeletet az 1228/2003 rendelet kiigazítása céljából fogadták el, a Szlovén Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásával összefüggő okokból, és hogy ezt a kiigazítást a csatlakozási okmány nem írta elő. Amint azt az 1223/2004 rendelet preambulumbekezdéseiben jelezték, átmeneti időszak nélkül az egyes nagy energiafelhasználású szlovén iparágaknak a szerkezetátalakítás, illetőleg az energiatermelésre alkalmazandó közösségi vívmányoknak való megfelelés érdekében tett jelenlegi erőfeszítései akadályozva lennének. A rendeletet tehát jogosan alapították a csatlakozási okmány 57. cikkére. A Tanács hozzáteszi, hogy a korábbi jogalkotási gya-

9 – A C-259/95. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1997. október 2-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5303. o.) 27. pontja, a továbbiakban: az EHLASS-ügyben hozott ítélet).

korlat ezt az értelmezést erősíti meg, mivel a korábbi csatlakozási okmányokban a csatlakozási okmány 57. cikkének megfelelő rendelkezések alapján fogadtak el hasonló eltéréseket.

29. A Tanács hangsúlyozza továbbá, hogy a Szlovén Köztársaság által kért eltérés engedélyezéséhez nem lehetett alkalmazni a rendes jogalkotási eljárást. A Szerződés rendelkezései nem használhatók arra, hogy a csatlakozási szerződés megerősítése előtt rendezzék a csatlakozó államok helyzetét. Az információs és konzultációs eljárás, amelyet a csatlakozási szerződés aláírásának időpontját követően kellett alkalmazni, a közösségi intézményekétől eltérő keretet írt elő. A Tanács tehát úgy véli, hogy a Szlovén Köztársaság által kért eltérést nem lehetett az 1228/2003 rendeletbe belefoglalni. Ezt csak külön lehetett engedélyezni a csatlakozási okmány releváns rendelkezései alapján.

30. Ami azt a tényt illeti, hogy a Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről szóló 2005. évi csatlakozási okmány jelenleg kifejezett rendelkezést tartalmaz, amely lehetővé teszi az eltérések engedélyezését a határnap és a csatlakozás időpontja között, a Tanács rámutat, hogy ezt a rendelkezést a fennálló helyzet megvilágításának kell tekinteni, és hogy azt garanciaként illesztették be arra az esetre, ha a Bíróság nem ért egyet azzal, ahogy a Tanács a csatlakozási okmány 57. cikkét értelmezi.

31. A Tanács által hivatkozottakkal nagyrészt megegyező okokból az észt kormány úgy véli, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke képezte a megfelelő jogalapot az 1223/2004 rendeletben a Szlovén Köztársaságnak engedélyezett eltéréshez.

32. A lengyel kormány úgy véli, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkét a csatlakozási okmány céljának – az új tagállamok csatlakozásának elősegítése –, valamint a tagállamok közötti szolidaritás és jóhiszeműség elveinek figyelembevételével kell értelmezni. Ez azt jelenti, hogy lehetőséget kell adni a csatlakozási okmány aláírásának időpontja után elfogadott közösségi jogi aktusoktól való átmeneti eltérések engedélyezésére, amikor az ilyen jogi aktusoknak a csatlakozás időpontjában történő azonnali hatálybalépése nem lehetséges, vagy súlyos társadalmi és gazdasági következményekkel járna az új tagállam számára. A Parlament értelmezése szerint az aláírás időpontja után elfogadott közösségi jogi aktusok esetében nincs lehetőség átmeneti időszakok előírására. Ez a tagállamok közötti egyenlőséget kimondó nemzetközi jog elvével ellenkezően veszélyeztetné a csatlakozó államok autonómiáját. A lengyel kormány kételkedik abban, hogy a szükséges eltérések engedélyezhetők az EK 95. cikk alapján, amely lényegében a szabad mozgás és a verseny torzulásainak megszüntetésére irányul [10].

10 – A C-491/01. sz., British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11453. o.) 60. és 61. pontja.

B – *A megsemmisítésre irányuló második jogalap: nem kielégítő indokolás*

33. Az 1223/2004 rendelet megsemmisítésére irányuló második jogalapban a Parlament azt állítja, hogy a rendelet indokolása nem volt megfelelő, mivel a vitatott rendelkezés preambulumbekezdéseiből egyáltalán nem derül ki annak indokolása, hogy a Bizottság javaslatában hivatkozott rendelkezések helyett miért inkább a csatlakozási okmány 57. cikkét használták jogalapként. A Tanács főtitkára által a Parlament elnökéhez címzett levélben említett jogalap elfogadásának okai nem tekinthetők az EK 253. cikk szerinti indokolásnak. Bárhogy legyen is, a Tanács nem kérte, hogy a vitatott rendelet elfogadásához a Parlament alkalmazza a sürgősségi eljárást.

34. A Tanács az észt kormány támogatásával azt válaszolja, hogy elegendő, ha a jogi aktus jogalapját világosan tükrözi e jogi aktus tartalma, anélkül hogy e döntés igazolására részletesen ismertetni kellene az indokokat. Az a tény, hogy a Tanács a Bizottság által javasolttól eltérő jogalapot alkalmaz, nem szorul külön magyarázatra. Mindenesetre a vitatott rendelet preambulumbekezdései világosan megjelölik a Szlovén Köztársaság számára az 1228/2003 rendelet alkalmazását illetően engedélyezett átmeneti időszakot igazoló indokokat.

C – *Megsemmisítés esetén az ítélet időbeli hatályának korlátozása*

35. A Szlovén Köztársaság villamosenergia-ágazatának gazdasági szereplői, befektetői és munkavállalói bizonytalan helyzete elkerülésének szükségességére tekintettel a Tanács az észt kormány és a Bizottság támogatásával azt kéri, hogy amennyiben a Bíróság helyt ad a Parlament keresetének, az 1223/2004 rendeletet az EK 231. cikk (2) bekezdésének megfelelően az annak helyébe lépő új rendelet elfogadásáig tartsa hatályban.

36. A Tanács által megfogalmazott kérelemmel a Bizottság is egyetért, és jelzi, hogy a vitatott rendelet megsemmisítése következtében a Szlovén Köztársaság úgy sértené meg a közösségi jogot, hogy azért nem lenne felelős.

37. A Parlament megjegyzi, hogy keresete nem arra a kérdésre irányul, hogy a Szlovén Köztársaságnak engedélyezett eltérés indokolt-e vagy sem, az csupán a vitatott rendelet jogalapjának vitatására korlátozódik. Úgy véli tehát, hogy a Tanács által megfogalmazott kérelemről nem szükséges állást foglalni.

VI – Értékelés

A – *A jogellenességre vonatkozó első jogalap: a csatlakozási okmány 57. cikke mint az 1223/2004 rendelet jogalapja*

38. Ahogyan azt mind a Parlament, mind a Tanács hangsúlyozta, a közösségi jogi aktus jogalapjának megválasztását az állandó ítélkezési gyakorlat szerint olyan bírósági felülvizsgálat alá vonható tényszerű elemekre kell alapítani, mint amilyen többek között a jogi aktus célja és tartalma [11].

39. A jelen ügyben a központi kérdés az, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke felhasználható-e olyan eltérés engedélyezésére, mint amilyen az 1223/2004 rendeletben szerepel. Ehhez vizsgálni kell a csatlakozási okmány 57. cikkének tárgyi és időbeli hatályát.

40. A csatlakozási okmány 57. cikke a csatlakozási okmány II. címének ötödik részében előírt rendszer azon elemét képezi, amely a közösségi jogi aktusoknak az új tagállamokban történő alkalmazhatóságát szabályozó feltételeket határozza meg. Az alapszabály az, hogy az EK 249. cikk szerinti irányelveket és határozatokat a csatlakozáskor kell alkalmazni az új tagállamokra, és erre az időpontra el kell fogadni a szükséges végrehajtási intézkedéseket, hacsak a csatlakozási okmány vagy annak mellékletei más határidőket nem állapítanak meg (a csatlakozási okmány 53. és 54. cikke).

41. Mivel a közösségi vívmányok a csatlakozási tárgyalások lezárása és a csatlakozási okmány szövegének véglegesítése után is tovább fejlődnek, nyilvánvalóan szükség van az ilyen jogi aktusoktól való eltérések engedélyezésére. A csatlakozási okmány 55. cikke erről a lehetőségről rendelkezik. Ezt azonban kifejezetten azokra a közösségi jogi aktusokra korlátozták, amelyeket a csatlakozási szerződés aláírásának időpontja előtt fogadtak el. Az ebben a rendelkezésben említett eltéréseket az új tagállamnak formálisan kérelmeznie kell, és azokat a Bizottság javaslata alapján a Tanács egyhangú határozatával engedélyezi.

42. A csatlakozási okmány 57. cikke képezi az alapot, amely lehetővé teszi a közösségi jogi aktusok csatlakozás következtében történő kiigazítását akkor, amikor a szükséges kiigazításokat a csatlakozási okmány vagy annak mellékletei nem írták elő. Ez a rendelkezés nem tartalmaz a csatlakozási okmány 55. cikkében meghatározotthoz hasonló időbeli korlátozást: a csatlakozást megelőzően elfogadott összes jogi aktus kiigazítható e rendelkezés alapján. A Tanács a Bizottság javaslata alapján minősített több-

11 – Lásd többek között a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontját; a C-281/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-12049. o.) 33. pontját és a C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-107. o.) 41. pontját.

séggel, illetve a Bizottság – attól függően, hogy a kiigazítandó jogi aktust a két intézmény közül melyik fogadta el – ennek érdekében gondoskodik a kiigazítás megszövegezéséről (a csatlakozási okmány 57. cikkének (2) bekezdése).

43. Ha a csatlakozási okmány 57. cikkét a csatlakozási okmány 55. cikkével összefüggésben olvassuk, nyilvánvaló, hogy e két rendelkezés eltérő célokat követ az Európai Unió új tagállamainak formális csatlakozását megelőző időszakban. Ez a terminológiai különbségekből és azon eljárási feltételekből egyaránt kitűnik, amelyekhez az e rendelkezések értelmében hozott intézkedések elfogadása kötött.

44. A terminológiai különbségek elsősorban a csatlakozási okmány 55.cikkében szereplő „átmeneti eltérések", illetve a csatlakozási okmány 57. cikkében szereplő (a csatlakozás miatt szükséges) „kiigazítások" fogalmak használatából erednek. Ahogyan azt a Parlament és a Bizottság hangsúlyozta, a két fogalom közötti lényeges különbség abban áll, hogy míg az „eltérések" célja az, hogy a közösségi vívmány egyik elemét átmenetileg alkalmazhatatlanná tegyék valamely tagállamban annak érdekében, hogy annak elegendő idő álljon rendelkezésére az ahhoz szükséges intézkedések meghozatalához, hogy teljes mértékben eleget tehessen a közösségi kötelezettségeinek, addig a „kiigazítások" célja, hogy ezzel ellentétes hatást váltsanak ki, azaz hogy a vívmányt a csatlakozás időpontjában alkalmazhatóvá tegyék. Más szóval, míg az előbbiek valamely új tagállamban későbbre halasztják egy adott közösségi jogi aktus alkalmazását, az utóbbiak nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a közösségi jogi aktust a csatlakozás időpontjában azonnal alkalmazni lehessen.

45. Az EHLASS-ügyben hozott ítéletében [12] a Bíróságnak alkalma nyílt arra, hogy az 1994. évi csatlakozási okmányban [13] szereplő, a csatlakozási okmány 57. cikkéhez hasonló rendelkezés tárgyi hatályáról határozzon. E csatlakozási okmány 169. cikkét illetően, amely a csatlakozási okmány 57. cikkével azonos, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „az e rendelkezés [azaz a 169. cikk] alapján elvégzett kiigazítások egyedüli célja tehát az, hogy az új tagállamokra alkalmazhatóvá tegyék azokat a közösségi jogi aktusokat, amelyeket magában a csatlakozási okmányban nem igazítottak ki. Következésképpen más módosítások nem alapíthatók az okmány 169. cikkére" [14]. Ugyanebben az ítéletében a Bíróság megismételte, hogy „az ez utóbbi rendelkezésre [azaz a 169. cikkre] alapított jogi aktusok megállapításának lehetősége egyszerű kiigazításokra korlátozódik annak érdekében, hogy azok az új tagállamokban alkalmazhatókká váljanak, és minden egyéb módosítást kizár" [15].

46. Ezekből az észrevételekből szükségszerűen következik, hogy a „kiigazítások"

12 – A fenti 9. lábjegyzetben hivatkozva.

13 – Az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 1994. C 241., 21. o. és HL 1995. L 1., 1. o.).

14 – A fenti 9. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 14. pontja.

15 – Ugyanott, 19. pont.

fogalma, amely első ránézésre általánosabb érvényűnek tűnik, a csatlakozási okmány 57. cikke összefüggésében nem értelmezhető úgy, hogy kiterjed a közösségi jogi aktusok alapvető módosításaira vagy az ezektől a jogi aktusoktól való eltéréseket engedélyező intézkedésekre. Ennek megfelelően kizárólag a közösségi intézkedés azon elkerülhetetlen módosításaira terjed ki, amelyek inkább technikai szükségszerűségből, mint politikai lehetőségből adódnak. Az a tény, hogy a „kiigazítás" kifejezést nem határozták meg a csatlakozási okmányban, és hogy nem kizárt, hogy az az eltérésekre is kiterjed – ahogyan azt a Tanács és a lengyel kormány jelezték –, nem helytálló, mivel e két fogalom eltérő jelentése egyértelműen levezethető a csatlakozási okmány 55. és 57. cikkének funkciójából.

47. Az e rendelkezések alapján hozott intézkedések elfogadására előírt eljárások tükrözik a különbséget. Mivel az átmeneti eltérés egyet jelent annak engedélyezésével, hogy elsősorban az adott csatlakozó állam érdekében egy adott időszak alatt nem kell eleget tenni a közösségi jogban megkövetelt egyes kötelezettségeknek, ezért az alapjául szolgáló határozat politikai jellegű. Ez magyarázatot ad arra, hogy a csatlakozási okmány 55. cikke miért követeli meg, hogy a határozatot egyhangúlag és az érintett tagállam kérelmére hozzák meg. Ezzel szemben a közösségi jogi aktusok kiigazítása, amelynek célja, hogy azok a csatlakozás időpontjában teljesen alkalmazhatóak legyenek az új tagállamokban, közvetlenül abból az elvből következik, amely szerint az új tagállamoknak a csatlakozástól el kell fogadniuk, és teljes mértékben alkalmazniuk kell a közösségi vívmányokat. Az ilyen kiigazításoknak meghatározásuknál fogva nincs politikai jellegük, olyannyira nincs, hogy azokat az új tagállam kérelmétől függetlenül a Bizottság javaslata alapján elvégezheti a minősített többséggel határozó Tanács vagy az általa elfogadott jogi aktusok esetében a Bizottság egyedül.

48. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy ha az átmeneti eltéréseket a csatlakozási okmány 57. cikkére lehetne alapítani, a csatlakozási okmány 55. cikke akkor sem követne más célt, mivel az első rendelkezés a közvetlenül a határnapot követő időszakban elfogadott jogi aktusokra is vonatkozik. Ez még azt is jelentené, hogy amennyiben a Tanács egyhangú határozatának hiányában az eltérést nem lehetne engedélyezni a csatlakozási okmány 55. cikke alapján, azt a minősített többséggel határozó Tanács mégis engedélyezhetné pusztán az idő múlása miatt a csatlakozási szerződés aláírásának időpontja után. Mivel ez egyet jelentene a csatlakozási okmányban az eltérések elfogadása céljából előírt eljárási garanciák megkerülésével, ez nyilvánvalóan nem lehetett a csatlakozási dokumentumok megalkotóinak szándéka.

49. Mivel a vitatott rendeletet a csatlakozás időpontja (2004. május 1.) után fogadták el, a csatlakozási okmány 57. cikke időbeli hatályának kérdése szintén felmerül. Más szóval ez a rendelkezés használható-e jogalapként a

csatlakozás előtt elfogadott közösségi jogi aktusoknak a csatlakozás időpontja utáni kiigazítására?

50. Az EHLASS-ügyben hozott ítéletben a Bíróság ezt a kérdést is tárgyalta. Ismételten csak az 1994. évi csatlakozási okmány 169. cikkével kapcsolatban, amely – amint azt fentebb jeleztük – azonos a csatlakozási okmány 57. cikkével, a Bíróság megjegyezte, hogy „a csatlakozási szerződés 2. cikkének (3) bekezdése értelmében a közösségi intézmények a csatlakozás előtt »meghozhatják« a többek között a csatlakozási okmány 169. cikkében említett intézkedéseket. Ez a rendelkezés tehát semmilyen korlátozást nem tartalmaz a csatlakozási szerződés hatálybalépése utáni használatával kapcsolatban, mindössze azt teszi lehetővé, hogy azt ezen időpont előtt használják" [16].

51. A Bíróság elutasította a Parlament azon észrevételeit, amelyekben azt állította, hogy ez az értelmezés az 1994. évi csatlakozási okmány 169. cikkének korlátlan alkalmazásához vezetne, és hogy ez a rendelkezés a csatlakozás időpontjától írja elő a kiigazítások hatálybalépését, amiből az következik, hogy a később elfogadott jogi aktusok visszamenőleges hatályúak. Erre az első kifogásra a Bíróság azt válaszolta, hogy a vitatott jogi aktust ésszerű határidőn belül fogadták el a csatlakozási szerződés hatálybalépését követően. A második kifogást illetően a Bíróság elismerte, hogy a vitatott jogi aktusnak a csatlakozás időpontjától kell hatályba lépnie, és hangsúlyozta, hogy nem hivatkoztak a jogbiztonság vagy a bizalomvédelem elvének megsértésére.

52. Jóllehet a mód, ahogyan a Bíróság ezzel a ponttal kapcsolatban elutasította a Parlament érveit, nem teljesen győzött meg minket, úgy gondoljuk, hogy pusztán annak elismerése, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke alapján elvégzett kiigazítások visszamenőleges hatályúak lehetnek, önmagában megerősíti, hogy e kiigazítások hatályának szükségszerűen korlátozottnak kell lennie, és hogy azok nyilvánvalóan nem vezethetnek a közösségi jogi aktus alapvető módosításához vagy az abból eredő kötelezettségek átmeneti felfüggesztéséhez.

53. Abból, hogy a Szlovén Köztársaság számára engedélyezett eltérést nem lehetett a csatlakozási okmány 55. cikkére alapítani, mert az kívül esik annak időbeli hatályán, sem a csatlakozási okmány 57. cikkére, mert az kívül esik annak tárgyi hatályán, szükségszerűen következik, hogy bármely más, az erre a különleges helyzetre vonatkozó kifejezett rendelkezés hiányában a vitatott rendeletet azon rendelkezésre kellett volna alapítani, amely az 1228/2003 rendelet jogalapját képezte, azaz az EK 95. cikkre. Ebből a szempontból – ahogyan azt a Bizottság hangsúlyozta – a csatlakozási szerződés

16 – A fenti 9. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 18. pontja.

aláírását követően a fenti 5. pontban említett információs és konzultációs eljárás biztosította a szükséges keretet a csatlakozó államok arra irányuló kérelmeinek fogadásához, hogy az érdekeiket az új közösségi joganyag készítésekor figyelembe vegyék. Ezzel kapcsolatban még hozzátehetnénk, hogy tekintettel a Szlovén Köztársaságnak az eltérés iránti kérelmet megalapozó különleges érdekeire, további jogalapként az EK 15. cikkre is lehetett volna hivatkozni. Ez a cikk a tagállamok gazdaságainak fejlettségi szintje közötti különbségek figyelembevétele érdekében teszi lehetővé a közösségi jogi aktusoktól való eltérések meghatározását.

54. Talán igaz az – ahogyan azt a Tanács állította –, hogy a vitatott rendelkezésnek a Szerződés releváns rendelkezéseiben előírt együttdöntési eljárás szerinti elfogadása kissé nehézkes lett volna. Ha ezt az eljárást alkalmazták volna, akkor az 1228/2003 rendelet szükséges módosítását csak egy sokkal későbbi időpontban fogadták volna el, ami a Szlovén Köztársaság villamosenergia-ágazata szempontjából hosszabb ideig tartó jogbizonytalanságot és olyan helyzetet idézett volna elő, amelyben a Szlovén Köztársaság átmenetileg nem tett volna eleget a közösségi jog értelmében rá háruló kötelezettségeknek. Ugyanakkor az a tény, hogy a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása minden bizonnyal hátrányokat is magában foglal, nem szolgálhat igazolásul ahhoz, hogy a szükséges jogalapot a csatlakozási okmány 57. cikkének kiterjesztő értelmezése révén teremtsék meg.

55. Noha természetesen szükség volt arra, hogy az új tagállamok csatlakozásának időpontja előtt elfogadott közösségi jogi aktusoktól való átmeneti eltérések engedélyezésének lehetőségét kifejezetten előírják, az ilyen rendelkezés hiánya joghézagot eredményezett a csatlakozási okmányban foglalt átmeneti megállapodásokban, amelyet csak a közösségi intézmények meglévő jogalkotási hatásköreinek igénybevételével lehetett volna orvosolni. E joghézag létezésére a Bolgár Köztársaság és Románia közelgő európai uniós csatlakozásáról szóló, 2005. április 25-i csatlakozási okmány [17] világít rá. A 2003. évi csatlakozási okmánnyal ellentétben a 2005. évi csatlakozási okmány most már kifejezett rendelkezést tartalmaz, amely lehetővé teszi a határnap és a csatlakozás időpontja közötti időszak során elfogadott közösségi jogi aktusoktól való eltérések engedélyezését [18]. Véleményünk szerint ez a legutóbbi csatlakozási okmányban szereplő kiigazítás mindössze annak hangsúlyozására szolgál, hogy a csatlakozási okmány 57. cikke nem használható alapként az átmeneti eltérések engedélyezésére. E tekintetben az is fontos, hogy az eltérések elfogadásának lehetővé tétele érdekében nem a csatlakozási

17 – A fenti 8. lábjegyzetben hivatkozva.

18 – A csatlakozási okmány (2005) 55. cikkének szövege a következő: „Bulgáriának vagy Romániának a Bizottság számára legkésőbb a csatlakozás időpontjáig benyújtott, kellően megalapozott kérelmére a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, illetve – ha az eredeti jogi aktust a Bizottság fogadta el – a Bizottság olyan intézkedéseket hozhat, amelyek az intézmények által *2004. október 1-je és a csatlakozás időpontja között elfogadott* jogi aktusoktól való ideiglenes eltérésekről rendelkeznek. Ezeket az intézkedéseket a kért ideiglenes eltérés tárgyát képező jogi aktus elfogadására vonatkozó szavazási szabályoknak megfelelően kell elfogadni. Amennyiben az eltéréseket a csatlakozást követően fogadják el, azok a csatlakozás napjától alkalmazhatók" (a dőlt betűs kiemelés tőlünk).

okmány 57. cikkének megfelelő rendelkezés tárgyi hatályát igazították ki, hanem a csatlakozási okmány 55. cikkének megfelelő rendelkezés időbeli hatályát terjesztették ki. A dolgok ilyetén állása mellett némileg nehéz hitelt adni annak a magyarázatnak, amelyet a Tanács a 2005. évi csatlakozási okmánynak a 2003. évi csatlakozási okmányhoz viszonyított ezen kiigazítására vonatkozóan adott, azaz hogy az előbbiben kifejezett jogalapot hoztak létre, mert nem volt biztosított, hogy a csatlakozási okmány 57. cikkét a Bíróság úgy fogja értelmezni, ahogyan azt a Tanács javasolta.

56. Szintén el kell utasítani azt a Tanács által kifejtett érvet, amely szerint a közösségi jogalkotó nem alkothat jogszabályt azon csatlakozó államokra vonatkozóan, amelyek még nem teljes jogú tagállamai az Uniónak. A csatlakozási szerződés 2. cikkének (3) bekezdése ugyanis pontosan ezt az elvet mondja ki a csatlakozási okmánynak a jogalkotói hatásköröket biztosító rendelkezéseit illetően [19]. Amennyiben a csatlakozási okmány semmilyen kifejezett hatáskört nem ír elő, akkor nincs olyan benne rejlő korlátozás, amely megakadályozná, hogy a Szerződés értelmében a csatlakozást megelőzően elfogadott jogszabályban a közösségi jogalkotó előre figyelembe vegye az új tagállamok csatlakozását. Az, hogy ebben az időpontban a csatlakozó államok nem vettek részt a jogalkotási eljárásban, nem érinti a közösségi jogalkotónak az ezen közösségi jogi aktusok elfogadásával kapcsolatos hatáskörét. Mi több feltételezhető, hogy amikor a közösségi jogalkotó a csatlakozást megelőzően elfogadott jogszabályban figyelembe veszi valamely csatlakozó állam helyzetét, azt olyan információk alapján teszi, amelyeket ezektől az államoktól az információs és konzultációs eljárás keretében kapott. Az ilyen rendelkezés célja az, hogy elősegítse az érintett tagállam csatlakozását, és az a csatlakozást megelőző időszakban a közösségi intézmények és a csatlakozó államok közötti jóhiszemű együttműködés megnyilvánulásának tekinthető. Az ilyen rendelkezésekre egyetlen jogi követelmény vonatkozik: hatálybalépésük az érintett állam tényleges csatlakozásához kötött.

57. Mivel a csatlakozási okmány 57. cikke nem képezheti a vitatott rendelet jogalapját, tekintve, hogy tárgyi hatálya a közösségi jogi aktusok kiigazítására korlátozott, a Tanács azon állítása, amely szerint a csatlakozási okmány 57. cikkét a Szerződés rendelkezéseihez képest *lex specialis*nak kell tekinteni, immáron nem bír jelentőséggel és további vizsgálatot nem igényel.

58. Végül a Tanács és a lengyel kormány megjegyzi, hogy a múltbeli jogalkotási gyakorlatban többféle példa található a korábbi csatlakozási okmányokban szereplő, a csatla-

19 – E rendelkezés szövege a következő: „A (2) bekezdés ellenére az Unió intézményei a csatlakozás előtt elfogadhatják a [...] csatlakozási okmány [...] 55–57. cikkében említett intézkedéseket. Ezek az intézkedések csak e szerződés hatálybalépése esetén és napján lépnek hatályba".

kozási okmány 57. cikkének megfelelő rendelkezésekre alapított átmeneti eltérésekre [20]. Természetesen az, hogy ezt a rendelkezést a múltban e célból használták, önmagában nem jelenti azt, hogy ez a gyakorlat jogszerű volt. Mivel a szóban forgó közösségi jogi aktusok érvényességét valószínűleg nem vitatták a Bíróság előtt, ez a gyakorlat még nem képezte bírósági felülvizsgálat tárgyát, és ennek következtében nincs erre vonatkozó ítélkezési gyakorlat. Mindenesetre 1997. október 2-ától, a Bíróság által az EHLASS-ügyben hozott egyértelmű ítéletet követően teljesen világosnak kellett volna lennie, hogy az olyan rendelkezések, mint amilyen a csatlakozási okmány 57. cikke, nem használhatók a közösségi jogi aktusok [21] módosítására, és hogy jogi szempontból veszélyes az a gyakorlat, amely e rendelkezés értelmében eltéréseket engedélyez.

59. Arra a következtetésre jutottunk tehát, hogy mivel a csatlakozási okmány 57. cikke nem képez megfelelő jogalapot az 1223/2004 rendelethez, ezért ezt a rendeletet az EK 230. cikk szerinti lényeges eljárási szabály megsértésével fogadták el, következésképpen azt meg kell semmisíteni.

20 – Lásd például a vezetői engedélyekről szóló 91/439/EGK irányelv módosításáról szóló, 1994. december 19-i 94/72/EK irányelvet (HL L 337., 86. o., magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 2. kötet, 238. o.).

21 – A fenti 9. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 14. pontja.

B – *A jogellenességre vonatkozó második jogalap: nem megfelelő indokolás*

60. Mivel a jogellenességre vonatkozó első jogalapot alaposnak tekintjük, a Parlament által előterjesztett második jogalapot nem kell vizsgálni.

C – *Az 1223/2004 rendelet hatályban tartása*

61. A Tanács azt kérte, hogy amennyiben a Bíróság megsemmisíti a vitatott rendeletet, azt az EK 231. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint tartsa hatályban. A Parlament megjegyzi, hogy keresete kizárólag a vitatott rendelet jogalapjára és nem annak tartalmára vonatkozik.

62. Mivel a felperes az 1223/2004 rendelet lényeges tartalmát nem vitatja, és mivel az említett rendelet megsemmisítése – ahogyan azt a Tanács, az észt és a lengyel kormány, valamint a Bizottság hangsúlyozta – nagyfokú jogbizonytalanságot idézne elő a Szlovén Köztársaság villamosenergia-ágazatában, ez elegendő indokot szolgáltat ahhoz, hogy a Bíróság helyt adjon a Tanács 1223/2004 rendelet hatályban tartására irányuló kérelmének.

VII – Végkövetkeztetések

63. A fenti megállapítások alapján azt indítványozzuk, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg az 1228/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek egyes rendelkezések Szlovéniára való alkalmazásának időpontja tekintetében történő módosításáról szóló, 2004. június 28-i 1223/2004/EK tanácsi rendeletet;

– tartsa hatályban a megsemmisített rendeletet;

– az Európai Unió Tanácsát kötelezze a költségek viselésére;

– mondja ki, hogy az Észt Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és az Európai Közösségek Bizottsága maguk viselik saját költségeiket.