Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 25. června 2015 [1]

Spojené věci C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 a C-136/14

Evropský parlament (věci C-132/14 a C-136/14)
a
Evropská komise (věci C-133/14 až C-135/14)
proti

Radě Evropské unie

„Žaloby na neplatnost — Nařízení (EU) č. 1385/2013 — Směrnice 2013/62/EU — Směrnice 2013/64/EU — Právní základ — Článek 349 SFEU — Rozsah působnosti — Nejvzdálenější region — Změna statusu Mayotte“

1. Parlament a Rada v tomto řízení navrhují, aby Soudní dvůr zrušil nařízení č. 1385/2013 [2] a směrnici 2013/64 [3]. Komise se zároveň domáhá zrušení směrnice 2013/62 [4] (dále společně jen „napadené akty“). Předmětem sporu v tomto řízení je otázka, zda byly napadené akty přijaty na správném právním základě.

2. Klíčová otázka v projednávaných věcech zní: jaký je rozsah působnosti článku 349 SFEU? Uvedená otázka vyvstala v důsledku změny statusu Mayotte podle unijního práva. Na základě výsledků místního referenda z roku 2009 učinily ostrovy tvořící souostroví Mayotte další krok v procesu své integrace do Francouzské republiky a s platností ode dne 31. března 2011 se staly francouzským zámořským departementem a regionem. Na žádost Francouzské republiky v tomto směru rozhodla následně Evropská rada s platností ode dne 1. ledna 2014 o změně statusu Mayotte ze zámořské země či území (dále jen „ZZÚ“) na nejvzdálenější region (dále jen „NR“) [5].

3. V souvislosti s napadenými akty, které byly přijaty na základě uvedené změny statusu, však vznikl mezi unijními orgány spor. Rada totiž nesouhlasila s odvětvovými právními základy navrhovanými pro jednotlivé napadené akty a rozhodla se je přijmout podle článku 349 SFEU. Vyvstává tak otázka, zda tak Rada učinila odůvodněně, přičemž z níže uvedených důvodů mám za to, že tomu tak bylo.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Nařízení Rady (EU) č. 1385/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se z důvodu změny statusu Mayotte vůči Evropské unii mění nařízení Rady (ES) č. 850/98 a (ES) č. 1224/2009 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009, (EU) č. 1379/2013 a (EU) č. 1380/2013 (Úř. věst. L 354, s. 86) (dále jen „nařízení“).

3 — Směrnice Rady 2013/64/EU ze dne 17. prosince 2013, kterou se z důvodu změny statusu Mayotte vůči Evropské unii mění směrnice Rady 91/271/EHS a 1999/74/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2006/7/ES, 2006/25/ES a 2011/24/EU (Úř. věst. L 353, s. 8) (dále jen „horizontální směrnice“).

4 — Směrnice Rady 2013/62/EU ze dne 17. prosince 2013, kterou se z důvodu změny statusu Mayotte vůči Evropské unii mění směrnice 2010/18/EU, kterou se provádí revidovaná rámcová dohoda o rodičovské dovolené uzavřená mezi organizacemi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a EKOS (Úř. věst. L 353, s. 7) (dále jen „malá směrnice“).

5 — Rozhodnutí Evropské rady 2012/419/EU ze dne 11. července 2012, kterým se mění status ostrova Mayotte vůči Evropské unii (Úř. věst. L 204, s. 131).

I – **Právní rámec**

A – *Relevantní platná a dřívější ustanovení Smlouvy*

4. Po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost měl čl. 227 odst. 2 Smlouvy o ES následující znění:

„Na francouzské zámořské departementy se vztahují ihned po vstupu této smlouvy v platnost její zvláštní i obecná ustanovení, která se týkají:

— volného pohybu zboží,

— zemědělství, s výjimkou čl. 40 odst. 4 [Smlouvy o ES],

— volného pohybu služeb,

— pravidel hospodářské soutěže,

— ochranných opatření stanovených v článcích 109h, 109i a 226 [Smlouvy o ES],

— orgánů.

Podmínky použití ostatních ustanovení této smlouvy určí Rada na návrh Komise jednomyslnými rozhodnutími nejpozději do dvou let od vstupu této smlouvy v platnost.

Orgány Společenství budou v rámci postupů stanovených touto smlouvou, zejména článkem 226 [Smlouvy o ES], dbát o hospodářský a sociální rozvoj těchto oblastí.“

5. Po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost byl čl. 227 odst. 2 EHS nahrazen čl. 299 odst. 2 Smlouvy o ES, který měl následující znění:

„Ustanovení této smlouvy se vztahují na francouzské zámořské departementy, Azory, Madeiru a Kanárské ostrovy.

Avšak s ohledem na strukturální sociální a hospodářskou situaci francouzských zámořských departementů, Azor, Madeiry a Kanárských ostrovů, která je prohlubována jejich odlehlostí, ostrovní povahou, malou rozlohou, složitým povrchem a podnebím a hospodářskou závislostí na malém množství produktů, přičemž neměnnost a spolupůsobení těchto faktorů vážným způsobem ohrožuje jejich rozvoj, přijímá Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou konkrétní opatření zaměřená zejména na vytvoření podmínek pro uplatnění této smlouvy v těchto regionech, včetně společných politik.

Při přijímání příslušných opatření uvedených ve druhém pododstavci přihlédne Rada k oblastem, jako jsou celní a obchodní politika, daňová politika, svobodná pásma, zemědělská politika a politika rybolovu, podmínky pro zásobování surovinami a základním spotřebním zbožím, státní podpory a podmínky přístupu ke strukturálním fondům a horizontálním programům Společenství.

Rada přijme opatření uvedená ve druhém pododstavci s ohledem na zvláštní charakter a omezení nejvzdálenějších regionů, aniž by narušila integritu a soudržnost právního řádu Společenství, která zahrnuje také vnitřní trh a společné politiky.“

6. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost byl článek 299 ES nahrazen články 349 a 355 SFEU a v podstatě článkem 52 SEU. Posledně jmenovaný článek stanoví:

„1. Smlouvy se vztahují na Belgické království, Bulharskou republiku, Českou republiku, Dánské království, Spolkovou republiku Německo, Estonskou republiku, Irsko, Řeckou republiku, Španělské království, Francouzskou republiku, Italskou republiku, Kyperskou republiku, Lotyšskou republiku, Litevskou republiku, Lucemburské velkovévodství, Maďarskou republiku, Republiku Malta, Nizozemské království, Rakouskou republiku, Polskou republiku, Portugalskou republiku, Rumunsko, Republiku Slovinsko, Slovenskou republiku, Finskou republiku, Švédské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska.

2. Územní působnost Smluv je vymezena v článku 355 [SFEU].“

7. Článek 349 SFEU ve znění rozhodnutí Evropské rady 2012/419/EU zní:

„S ohledem na strukturální sociální a hospodářskou situaci Guadeloupu, Francouzské Guyany, Martiniku, Mayotte, Réunionu, Svatého Bartoloměje, Svatého Martina, Azor, Madeiry a Kanárských ostrovů, která je prohlubována jejich odlehlostí, ostrovní povahou, malou rozlohou, složitým povrchem a podnebím a hospodářskou závislostí na malém množství produktů, přičemž neměnnost a spolupůsobení těchto faktorů vážným způsobem ohrožuje jejich rozvoj, přijímá Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem konkrétní opatření zaměřená zejména na vytvoření podmínek pro uplatnění Smluv v těchto regionech, včetně společných politik. Pokud jsou dotyčná konkrétní opatření přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem.

Opatření uvedená v prvním pododstavci se týkají zejména celní a obchodní politiky, daňové politiky, svobodných pásem, zemědělské politiky a politiky rybolovu, podmínek pro zásobování surovinami a základním spotřebním zbožím, státních podpor a podmínek přístupu ke strukturálním fondům a horizontálním programům Unie.

Rada přijme opatření uvedená v prvním pododstavci s ohledem na zvláštní charakter a omezení nejvzdálenějších regionů, aniž by narušila integritu a soudržnost právního řádu Unie, která zahrnuje také vnitřní trh a společné politiky.“

8. Článek 355 odst. 1 SFEU, ve znění rozhodnutí Evropské Rady 2012/419/EU, stanoví:

„Vedle článku 52 [SEU] o územní působnosti Smluv se použijí tato ustanovení:

1. Ustanovení Smluv se vztahují na Guadeloupe, Francouzskou Guyanu, Martinik, Réunion, Svatý Bartoloměj, Svatý Martin, Azory, Madeiru a Kanárské ostrovy v souladu s článkem 349 [SFEU].“

B – *Napadené akty*

9. Pro účely tohoto řízení postačí uvést následující.

10. *Nařízením* se v zásadě mění pět jiných nařízení. Článkem 1 odst. 1 nařízení se pobřežní vody Mayotte doplňují na seznam vod, na něž se mohou vztahovat unijní opatření na ochranu rybolovných zdrojů, čl. 1 odst. 2 zakazuje používání košelkových nevodů k zátahům na hejna tuňáků a tuňákovitých v nejbližších vodách okolo Mayotte. Článkem 2 se do 31. prosince 2021 prodlužuje lhůta pro provedení některých unijních pravidel o společné organizaci trhů s produkty rybolovu a akvakultury (COMFA), pokud jde o označování produktů rybolovu. Článek 3 odst. 1 a 2 stanoví odchylky a prodloužení lhůt do 31. prosince 2025 a 31. prosince 2021 pro některá pravidla společné rybářské politiky (CFP), pokud jde rybolovnou kapacitu a registraci loďstev, a článkem 3 odst. 3 se některé položky týkající se Mayotte

doplňují na seznam nejvyšších přípustných hodnot pro rybolovné kapacity. Článkem 4 se do 1. ledna 2021 odkládá použití některých pravidel týkajících se zpracování vedlejších produktů živočišného původu a výrobků z nich vyprodukovaných na Mayotte. Konečně, článkem 5 se do 31. prosince 2021 odkládá povinnost Francouzské republiky uplatňovat některá pravidla společné rybářské politiky (CFP) na Mayotte a rovněž se uvedenému členskému státu ukládá zřídit do 30. září 2014 prozatímní kontrolní režim.

11. *Horizontální směrnicí* se v zásadě odkládá použití některých pravidel upravených šesti různými směrnicemi na Mayotte, pokud jde o různé politiky, jako je vodní politika, čištění městských odpadních vod, vody ke koupání, ochrana nosnic, ochrana zdraví a bezpečnost v souvislosti s optickým zářením z umělých zdrojů a práva pacientů v přeshraniční zdravotní péči. Povinnosti stanovené uvedenými směrnicemi nabývají účinnosti později, a to k různým datům ode dne 1. ledna 2014 do dne 31. prosince 2031.

12. *Malá směrnice* stanoví Francouzské republice dodatečnou lhůtu pro splnění unijních pravidel o rodičovské dovolené na Mayotte. Uvedená lhůta končí dne 31. prosince 2018.

II – **Skutečnosti předcházející sporu**

13. Po přijetí rozhodnutí Evropské rady 2012/419/EU, jež mělo vstoupit v platnost dne 1. ledna 2014, předložila Komise dne 13. června 2013 unijnímu zákonodárci tři návrhy na změnu některých sekundárních právních předpisů.

14. Návrh Komise, který byl později přijat ve formě předmětného nařízení, vycházel z čl. 43 odst. 2 a čl. 168 odst. 4 písm. b) SFEU. Návrh, který byl podkladem pro přijetí horizontální směrnice, byl založen na čl. 43 odst. 2, článku 114, čl. 153 odst. 2, článku 168 a čl. 192 odst. 1 SFEU. Návrh, který tvořil základ malé směrnice, byl konečně založen na čl. 155 odst. 2 SFEU.

15. Všechny návrhy Komise tak odkazovaly na odvětvové právní základy. S výjimkou čl. 155 odst. 2 SFEU uvedené právní základy stanovily řádný legislativní postup a konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem (a u některých z navrhovaných právních základů rovněž Výborem regionů).

16. V průběhu legislativního procesu se však Rada u všech třech aktů rozhodla pro změnu právního základu na článek 349 SFEU.

17. Pokud jde o horizontální směrnici a nařízení, navrhl Parlament doplnit k původně navrhovaným odvětvovým základům článek 349 SFEU. U těchto dvou uvedených aktů měl tedy Parlament za to, že mu přísluší spolurozhodovací legislativní pravomoc, a nikoli jen konzultační funkce.

18. Dne 17. prosince 2013 Rada nicméně přijala napadené akty, neboť měla za to, že od Parlamentu získala potřebné stanovisko k daným návrhům.

III – **Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení**

19. Žalobci podali své žaloby v tomto řízení dne 21. března 2014. Ve věci C-132/14 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil nařízení;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

20. Ve věci C-133/14 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil horizontální směrnici;

— zachoval účinky horizontální směrnice do vstupu nové směrnice založené na vhodných právních základech v platnost;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

21. Ve věci C-134/14 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil malou směrnici;

— zachoval účinky malé směrnice do vstupu nové směrnice založené na vhodných právních základech v platnost;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

22. Ve věci C-135/14 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil nařízení;

— zachoval účinky nařízení do vstupu nového nařízení založeného na vhodných právních základech v platnost;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

23. Ve věci C-136/14 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil horizontální směrnici;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

24. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 28. dubna 2014 bylo všech pět uvedených věcí spojeno pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i rozsudku. Ve své společné žalobní odpovědi předložené dne 17. června 2015 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zamítl žaloby Parlamentu a Komise v plném rozsahu;

— uložil Parlamentu a Komisi náhradu nákladů řízení;

— podpůrně, v případě, že by Soudní dvůr rozhodl o zrušení napadených aktů, aby zachoval jejich účinky do přijetí nových legislativních aktů, které je nahradí a jež budou založeny na vhodných právních základech určených Soudním dvorem.

25. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 29. července 2014 bylo Španělskému království, Francouzské republice a Portugalské republice umožněno vstoupit do řízení v postavení vedlejších účastníků na podporu Rady.

26. Na jednání konaném dne 21. dubna 2015 přednesli Parlament, Komise a Rada a tři jmenovaní vedlejší účastníci ústní vyjádření.

IV – **Argumentace účastníků řízení a vedlejších účastníků**

27. Parlament a Komise se na podporu svých žalob na neplatnost napadených aktů dovolávají stejného žalobního důvodu: nesprávné volby právního základu Radou. Parlament a Komise se však rozcházejí, pokud jde o rozsah působnosti článku 349 SFEU.

28. *Parlament* má za to, že článek 349 SFEU umožňuje pouze přijetí konkrétních opatření přímo zaměřených na NR, jejichž účelem je řešit nevýhody spojené s charakteristikami a konkrétními limitujícími faktory dotčeného regionu či regionů. Taková opatření musí přitom souviset s hospodářskou nebo sociální situací dotčeného NR. Článek 349 SFEU nemůže naproti tomu tvořit základ aktů spadajících do oblasti působnosti unijní politiky, jejichž cílem není přizpůsobit unijní právní předpisy tak, aby zohledňovaly takové limitující faktory. Akt týkající se určitého NR nebude automaticky spadat do oblasti působnosti článku 349 SFEU pouze a jen z tohoto důvodu. Parlament má sice za to, že konkrétní opatření mohou mít obecnou povahu i povahu aktu přijatého *ad hoc*, musí však poskytovat NR nějakou výhodu spojenou s jejich konkrétní situací, a nemohou tedy spočívat v pouhém odkladu použití některých ustanovení unijního práva. Parlament totiž argumentuje tím, že odkladem použití nedochází k přizpůsobení unijního práva tak, aby zohledňovalo specifické podmínky NR, nýbrž naopak zaručuje jeho plné použití k pozdějšímu datu.

29. Parlament konkrétně uznává, že Rada mohla oprávněně použít jako základ článek 349 SFEU, pokud jde o čl. 3 odst. 1 a 2 a článek 5 nařízení. Co se týče ostatních ustanovení, argumentuje, zaprvé, že se účel a obsah článků 1 a 2 a čl. 3 odst. 3 nařízení vztahuje ke společné rybářské politice (CFP) a článku 43 SFEU, a nikoli k článku 349 SFEU. Zadruhé má Parlament za to, že článek 4 nařízení, kterým se pouze odkládá použití některých pravidel týkajících se zpracování vedlejších produktů živočišného původu, nemohl být podle článku 349 SFEU platně přijat namísto čl. 168 odst. 4 písm. b) SFEU. Parlament tedy argumentuje tím, že nařízení mělo být přijato podle čl. 43 odst. 2, čl. 168 odst. 4 a článku 349 SFEU. Parlament navíc tvrdí, že Radě nepřísluše lo přijmout horizontální směrnici na základě samotného článku 349 SFEU nebo společně s jinými ustanoveními, neboť se domnívá, že ustanoveními uvedené směrnice se v zásadě pouze odkládají některé povinnosti Francouzské republiky, pokud jde o Mayotte. Odchylky uvedeného typu jsou podle Parlamentu relevantní pro jakýkoli region, který má vyhovět novým standardům.

30. *Komise* tvrdí, že Rada nebyla oprávněna vycházet z článku 349 SFEU, protože se napadené akty neodchylují od Smluv, nýbrž pouze pozměňují sekundární unijní předpisy, což uvedené ustanovení neumožňuje. Každý z napadených aktů měl tedy být přijat na původně navrhovaném odvětvovém právním základě. Komise se na podporu svého stanoviska dovolává znění článku 349 SFEU ve spojení s čl. 355 odst. 1 SFEU, struktury právních základů ve Smlouvě o FEU a historie článku 349 SFEU.

31. Komise konkrétně tvrdí, že použití výrazu „zejména“ ve znění článku 349 SFEU znamená, že uvedené ustanovení zahrnuje jakékoli konkrétní opatření, které se odchyluje od Smluv, bez ohledu na to, zda takové opatření stanoví „podmínky pro uplatnění Smluv“. Článek 349 SFEU ve spojení s čl. 355 odst. 1 SFEU tedy umožňují Radě odchýlit se od „ustanovení Smluv“. Komise argumentuje tím, že se akty orgánů použijí výhradně v rámci omezení stanovených článkem 355 SFEU. Není-li uvedeno jinak, takový akt se nevztahuje na NR. Pokud jde o strukturu právních základů stanovených Smlouvou o FEU, Komise tvrdí, že státní podpory poskytované NR na základě faktorů uvedených v článku 349 SFEU byly vždy schvalovány podle článku 88 ES, a nikoli podle článku 299 ES. Stávající znění čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU, které odkazuje na článek 349 SFEU, tuto skutečnost patrně kodifikuje. Komise má za to, že napadené akty upravují přechodné otázky, a nikoli „trvalé“ faktory uvedené v článku 349 SFEU. Argumentuje tím, že zde uvedené odvětvové základy již takové řešení umožňují a poukazuje na to, že pro přistupující členské státy byla také stanovena přechodná období pro splnění požadavků *acquis* Evropské unie. Pokud jde konkrétně o nařízení, Komise argumentuje tím, že článek 1 nařízení upravuje oblasti podléhající ochraně v rámci společné rybářské politiky

(CFP), z nichž většina nemá žádný vztah k NR. Historický vývoj článku 349 SFEU konečně patrně dokládá, že na rozdíl od čl. 227 odst. 2 Smlouvy o ES, kromě doplnění některých španělských a portugalských území na seznam NR, umožňují čl. 299 odst. 2 ES a článek 349 SFEU Radě odchýlit se od primárního práva jako celku.

32. *Rada* tvrdí, že článek 349 SFEU tvoří *lex specialis s* omezenou zeměpisnou působností, který má přednost před ostatními právními základy vždy, když má unijní zákonodárce v úmyslu přijmout konkrétní opatření, jejichž pravým cílem je zohlednit nepříznivou situaci NR, jsou-li taková opatření nezbytná, přiměřená a přesně určená. Rada argumentuje tím, že článek 349 SFEU je s ohledem na své znění dostatečně flexibilní, pokud jde o povahu, obsah a formu dotčených konkrétních opatření – jako jsou přechodné odchylky kratšího či delšího trvání – a že pojem „Smlouvy" zahrnuje i akty vydané unijními orgány. Má za to, že uvedený argument je podporován historickým vývojem článku 349 SFEU i jeho zněním, které odkazuje na „svobodná pásma" a přístup k „horizontálním programům Unie". Rada se domnívá, že neexistuje žádný důvod pro použití odvětvových právních základů. Takový požadavek by mohl ohrozit účinnost článku 349 SFEU a být v rozporu s judikaturou.

33. Rada nesouhlasí s tvrzením Parlamentu, že článek 349 SFEU nemůže sloužit jako právní základ pro odklad použití – rozlišování mezi přechodnými a trvalými odchylkami by bylo umělé a v praxi nepoužitelné. Rada navíc argumentuje tím, že cílem nařízení a horizontální směrnice je poskytnout Mayotte podporu v souladu s požadavky článku 349 SFEU. Nesouhlasí s tím, že by bylo možné poskytnout takto významný odklad jakémukoli regionu členského státu. Rada dále argumentuje tím, že výraz „s ohledem na" použitý v článku 349 SFEU neznamená, že by cílem dotčených konkrétních opatření muselo být řešení nepříznivé situace NR. Rada dále připouští, že čl. 1 odst. 1 a čl. 3 odst. 3 nařízení mají ve vztahu k hlavním ustanovením čl. 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 téhož nařízení akcesorickou povahu, přičemž tvrdí, že článek 349 SFEU představuje „těžiště" obou aktů napadených Parlamentem. V každém případě není Radě jasné, v jakém směru jsou různá ustanovení daných aktů natolik neoddělitelně spojena, aby bylo možné výjimečně použít několik různých právních základů.

34. Pokud jde o argumenty Komise, Rada tvrdí, že Komise podceňuje význam historického vývoje článku 349 SFEU. Rada má za to, že pojem „konkrétní opatření" zahrnuje akty zcela nového druhu, které jsou konkrétně určeny pro NR. Nepopírá sice, že Komise dříve přijala některá rozhodnutí o státní podpoře pro NR, namítá však, že taková rozhodnutí pouze provádějí Smlouvu, neodůvodňují obdobný přístup v jiných oblastech a že jsou navíc státní podpory výslovně uvedeny v čl. 349 druhém pododstavci SFEU. Stran malé směrnice Rada konkrétně argumentuje tím, že uvedená směrnice spadá do oblasti působnosti článku 349 SFEU a nevztahují se na ní odvětvové základy navrhované Komisí.

35. *Portugalská vláda* poukazuje na to, že odchylka je odchylkou bez ohledu na dobu trvání. Má sice za to, že z čl. 349 třetího pododstavce SFEU vyplývá, že Rada nemůže přijímat trvalé odchylky, znění článku 349 SFEU však nijak nepodporuje rozlišení mezi trvalými a přechodnými odchylkami. Uvedená vláda souhlasí s Radou, že s ohledem na článek 349 SFEU je možnost použití jiných právních základů irelevantní a je prakticky vyloučena.

36. *Španělská vláda* mimo jiné zdůrazňuje použití pojmu „zejména" ve znění článku 349 SFEU a skutečnost, že článek 349 SFEU byl Lisabonskou smlouvou oddělen od čl. 355 odst. 1 SFEU. Uvedená vláda dále doplňuje, že odkazuje-li článek 349 SFEU na zvláštní legislativní postup, lze předpokládat, že jej lze použít ke změně sekundárních právních předpisů. Pokud lze navíc článek 349 SFEU použít za účelem přizpůsobení použití primární legislativy na takové regiony, je třeba mít *a fortiori* za to, že je použitelný i na prozatímní či přechodné akty.

37. V odpovědi Komisi *Francouzská vláda* zaprvé uvádí, že oblast územní působnosti sekundárního unijního práva je stanovena v článcích 52 SEU a 355 SFEU. Zadruhé argumentuje tím, že některá ustanovení primárního práva, například článek 19 SEU, používají pojem „Smlouvy" v širokém smyslu. Zatřetí uvedená vláda poukazuje na široký výklad článku 349 SFEU a historický vývoj uvedeného ustanovení a uvádí, že článek 349 SFEU je třeba uplatňovat široce. Francouzská vláda má za to, že

Rada má vycházet z článku 349 SFEU jako *lex specialis* vždy, když hodlá přijmout konkrétní opatření ve vztahu k NR. Začtvrté uvádí, že účelem poskytnutí odkladu skutečně může být snaha zmírnit hospodářské či sociální obtíže, kterým NR čelí, a že některá ustanovení o odkladu (například články 3 až 5 nařízení a články 1, 2 a 5 horizontální směrnice) stanoví konkrétní povinnosti či podmínky, které se uplatní během přechodných období. Zapáté francouzská vláda doplňuje, že použití článku 349 SFEU může být odůvodněno nejen hospodářskými či sociálními ohledy v úzkém smyslu, ale také jinými znevýhodněními, jako jsou faktory životního prostředí. Uvedená vláda konečně namítá, že Parlament ve vztahu k nařízení na jedné straně uznává zaostalost některých částí loďstva ostrova Mayotte a zároveň na straně druhé totéž odmítá, pokud jde o prodej produktů rybolovu na uvedeném ostrově či jeho průmyslové kapacity ke zpracování vedlejších produktů živočišného původu.

V – **Analýza**

A – *Úvodní poznámky*

38. Nejprve je třeba uvést, a v tomto směru se všichni shodují, že volba právního základu unijního aktu musí vycházet z objektivních skutečností, které je možno soudně přezkoumat, jako jsou zejména účel a obsah tohoto aktu. Pokud tento akt sleduje dvojí účel nebo má dvě složky a pokud je možno jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní nebo převažující, kdežto druhý nebo druhá je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který vyžaduje hlavní či převažující účel nebo složka. Pouze výjimečně, pokud je prokázáno, že akt má současně několik cílů, které jsou neoddělitelně spojeny, aniž by jeden byl druhotný a nepřímý k jinému, musí být takový akt založen na různých odpovídajících právních základech. Žádný dvojí právní základ však není možný, pokud jsou postupy stanovené pro jednotlivé právní základy vzájemně neslučitelné [6]. Mimoto, pokud ve Smlouvách existuje specifičtější ustanovení, které by mohlo být právním základem dotčeného aktu, měl by se tento akt zakládat na tomto ustanovení [7].

39. Z argumentů uplatňovaných účastníky řízení vyplývá, že Komise používá restriktivní výklad oblasti působnosti článku 349 SFEU, zatímco Rada vykládá uvedený článek široce. Parlament patrně volí zlatou střední cestu, i když se v podstatě shoduje spíše se stanoviskem Rady.

40. Považuji proto za matoucí, že je Soudní dvůr znovu žádán o vyřešení dosti složitého legislativního sporu a zároveň – jelikož se všichni shodují, že napadené akty jsou neškodné a není namístě je zrušit okamžitě – má zajistit, aby jeho rozhodnutí nemělo žádné dopady. To není typická úloha soudního orgánu.

41. Zaprvé obě strany sporu navíc – do určité míry – používají rozumné argumenty. Zadruhé, ačkoli Parlament i Komise odmítají výklad, který uplatňuje Rada, neshodují se na tom, jaký právní základ je správný. Na jednání bylo vyjasněno, že názory zastávané v tomto řízení jsou spíše otázkou subjektivní preference než právního odůvodnění. To je politováníhodné vzhledem k tomu, že jak již bylo uvedeno, volba právního základu má být objektivní. Ať je tomu jakkoli, daný problém lze patrně připisovat formulaci článku 349 SFEU, který není právě modelovým příkladem jednoznačnosti [8].

6 — Mimo jiné viz rozsudek Komise v. Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34 a citovaná judikatura).

7 — Mimo jiné viz rozsudek Parlament v. Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, bod 36 a citovaná judikatura).

8 — Obdobně viz Ziller, J., „The European Union and the Territorial Scope of the European Territories“, *38 Vict. U. Wellington L. Rev. 51*, s. 62, kde autor odkazuje na „velmi složitou formulaci“ čl. 299 odst. 2 ES [„Ziller, J. (2007)“], a Omarjee, I., „Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty“, in Kochenov, D. (ed.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nizozemsko, s. 135, podle něhož je znění článku 349 SFEU „zklamáním“.

B – *Zásady, kterými se řídí vztah mezi NR a Evropskou unií: integrace a adaptace*

42. Rozporuplný vztah mezi NR a Evropskou unií vychází ze dvou zdánlivě protichůdných zásad. Jejich vzájemný vztah nebyl dosud plně vyjasněn a pochopen.

43. Již od roku 1957 se – v tehdejší terminologii – právo Evropského společenství v zásadě plně použilo na předchůdce NR, tedy francouzské zámořské departementy. Totéž však neplatí pro ZZÚ, na něž se unijní právo použije jen v konkrétně vymezeném rozsahu [9]. Tato zásada, která – jak je popsáno níže – nyní vyplývá z výkladu čl. 52 odst. 2 SEU ve spojení s čl. 355 odst. 1 SFEU, je známá jako *zásada integrace* a dokládá úplnou asimilaci NR do unijního právního řádu.

44. Na druhé straně jedno řešení zřídkakdy vyhovuje všem. Nedílné použití unijního práva však nevyžaduje používání totožných pravidel, nýbrž pouze jejich jednotné uplatňování. Uplatňování unijního práva bez jakýchkoli modifikací je znesnadňováno zejména různými strukturálními nedostatky, které postihují NR. Již v rané fázi byla proto zjištěna nutnost odděleného řešení některých specifických aspektů NR. Tato zásada, která je nyní zakotvena v článku 349 SFEU, je označována za *zásadu adaptace*.

45. Uvedené zásady však postupně prošly různým vývojem. Ve své původní podobě čl. 227 první pododstavec Smlouvy o EHS stanovil, že se Smlouva o EHS "[vztahuje]" na tehdejší členské státy, a druhý pododstavec téhož článku upravoval pravidla pro uplatňování uvedené smlouvy na některá francouzská zámořská území. V sedmdesátých letech 20. století Soudní dvůr v jednom ze svých důležitých rozsudků uvedl, že takovým pravidlem je zásada integrace – po uplynutí prvotní dvouleté lhůty se na tato území použije Smlouva o EHS jako taková, ačkoli je Rada i nadále oprávněna „přijmout konkrétní opatření ke splnění potřeb těchto území" [10]. V některých rozsudcích ze začátku devadesátých let však byla pravomoc Rady přizpůsobit (adaptovat) právní normy zpochybněna [11].

46. Na druhém konci politického spektra se stále častěji ozývaly hlasy, podle nichž je třeba přihlížet ke zvláštní situaci NR [12]. Nakonec bylo přijato zcela přepracované ustanovení – článek 299 odst. 2 ES. Nové znění uvedeného ustanovení klade větší důraz na zásadu adaptace s poukazem na to, že „strukturální sociální a hospodářská situace" NR „je prohlubována jejich odlehlostí, ostrovní povahou, malou rozlohou, složitým povrchem a podnebím a hospodářskou závislostí na malém množství produktů, přičemž neměnnost a spolupůsobení těchto faktorů vážným způsobem ohrožuje jejich rozvoj" (dále jen „charakteristiky NR"). Byl navíc vytvořen samostatný právní základ pro přijetí „konkrétních opatření", pokud jde o NR. Mezitím, poněkud překvapivě, vydal Soudní dvůr začátkem roku 1998 rozsudek, v němž patrně znovu potvrdil pravomoci Rady, pokud jde o přizpůsobení (adaptaci) právních norem podle čl. 299 odst. 2 ES [13].

9 — Pokud jde o čl. 299 odst. 2 ES, viz rozsudek X a TBG (spojené věci C-24/12 a C-27/12, EU:C:2014:1385, bod 45 a citovaná judikatura).

10 — Viz rozsudek Hansen & Ball, (148/77, EU:C:1978:173, body 10 a 11). Dále viz rozsudek Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, body 13 a 14).

11 — Viz rozsudky Legros a další (C-163/90, EU:C:1992:326), a Lancry a další (spojené věci C-363/93 a C-407/93 až C-411/93, EU:C:1994:315). V posledně jmenované věci Soudní dvůr rozhodl, že pravomoc adaptace svěřená Radě v čl. 227 odst. 2 Smlouvy o EHS je omezena na aspekty neuvedené v daném ustanovení jako bezprostředně použitelné na území v něm uvedená (viz body 37 a 38 uvedeného rozsudku).

12 — Mimo jiné viz prohlášení o nejvzdálenějších regionech Společenství připojené k Maastrichtské smlouvě (Úř. věst. 1992, C 191, s. 104); prohlášení prezidentů nejvzdálenějších regionů vydané ve Funchalu dne 14. března 1996; usnesení Evropského parlamentu k problematice rozvoje nejvzdálenějších regionů Evropské unie ze dne 24. dubna 1997 (Úř. věst. C 150, s. 62), a prohlášení č. 30 o ostrovních regionech připojené k Amsterodamské smlouvě (Úř. věst. 1997, C 340, s. 136).

13 — Viz rozsudek Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68) [potvrzený rozsudkem Sodiprem a další (spojené věci C-37/96 a C-38/96, EU:C:1998:179)], kde se Soudní dvůr patrně pokusil odlišit skutkové okolnosti uvedené věci od skutkových okolností věc Legros a další, C-163/90, EU:C:1992:326. V komentářové literatuře se uvádí, že se Soudní dvůr nechal inspirovat novým čl. 299 odst. 2 ES, jehož znění bylo zveřejněno v *Úředním věstníku* ze dne 10. listopadu 1997, tedy před tím, než vydal své rozhodnutí v uvedené věci (učinil tak dne 19. února 1998, viz Ziller, J. (2007), s. 62, a Kochenov, D., „The application of EU Law in the EU's overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon", *20 Mich. St. Int'l. L. Rev. 669*, s. 708.

47. Zůstává však skutečností, že Soudní dvůr dosud neposkytl věcný výklad čl. 299 odst. 2 ES ani článku 349 SFEU [14]. K analýze posledně jmenovaného ustanovení se vrátím později – kde to bude mít význam – při posouzení argumentů předložených účastníky řízení. Na tomto místě je však vhodné zformulovat určité obecné úvahy týkající se článku 349 SFEU.

48. Zaprvé je zjevné, že obě základní zásady, tedy zásada integrace a zásada adaptace, nejdou příliš dobře dohromady a bylo by patrně paradoxní, kdyby obě platily za všeobjímající cíle. V této souvislosti nelze přehlížet, že bude-li zásada adaptace upřednostněna před zásadou integrace, získají NR – na rozdíl od ZZÚ – do určité míry možnost „výběru“ [15]. Tento problém je ještě citlivější, uvážíme-li, že některé znevýhodněné regiony v kontinentální oblasti Evropské unie by také mohly vyžadovat zvláštní režim, a to ve stejné nebo dokonce ještě větší míře, přinejmenším po vlně rozšíření v roce 2004.

49. Zadruhé, jak ostatně připouští i Rada, zákonodárce nebyl vždy ve svém rozhodování, zda mají být konkrétní opatření použitelná pro NR založena na článku 349 SFEU (nebo jeho předchozích verzích) nebo na odvětvových právních základech, konzistentní.

50. Zatřetí, ačkoli byl článek 299 ES Lisabonskou smlouvou rozdělen do třech různých ustanovení, a sice článku 52 SEU a článků 349 a 355 SFEU, důvody pro takové rozdělení zůstávají nejasné [16]. Podle čl. 52 odst. 1 SEU se „Smlouvy“ vztahují na členské státy – tedy jako adresáty, neboť čl. 52 odst. 2 SEU, který stanoví územní působnost „Smluv“, odkazuje na článek 355 SFEU. Na rozdíl od předchozího stavu je tedy jasné, že územní působnost Smlouvy o EU je stejná jako působnost Smlouvy o FEU. Pokud jde o NR, čl. 355 odst. 1 SFEU dále stanoví, že „ustanovení Smluv se vztahují“ na takové regiony „v souladu s“ článkem 349 SFEU. Posledně jmenované ustanovení však nestanoví podrobně v zeměpisném smyslu, jak se „Smlouvy“ vztahují na NR, kromě toho, že uvádí výčet území. Umožňuje nicméně Radě přijmout konkrétní opatření, která mimo jiné modifikují za určitých podmínek „uplatnění Smluv“ v těchto regionech. Mám tedy za to, že článek 349 SFEU nejen představuje právní základ pro přijetí „konkrétních opatření“, ale dále vymezuje územní působnost „Smluv“ na NR, když na taková opatření odkazuje.

51. Začtvrté článek 349 SFEU doznal ve srovnání s předchozími verzemi mírných úprav. Především byl vypuštěn obecný odkaz na francouzské zámořské departementy, který naznačoval, že status NR snad závisí na kvalifikaci daného území v rámci vnitrostátního práva. Dále oproti dřívějšku čl. 349 druhý pododstavec SFEU již nestanoví, že Rada „přihlédne“ k některým oblastem politiky [17], nýbrž že se takových oblastí „týkají zejména“ konkrétní opatření. Oblasti politiky týkající se NR se tedy staly předmětem konkrétních opatření namísto toho, aby byly jejich příčinou – tuto úlohu již plní výčet charakteristik NR.

14 — Viz však usnesení Região autónoma dos Açores v. Rada (C-444/08 P, EU:C:2009:733). Viz rovněž rozsudek Tribunálu Sinaga v. Komise (spojené věci T-321/00, T-222/01 a T-217/99, EU:T:2006:251).

15 — Jedná se o problém, kterého si Soudní dvůr byl údajně vědom ve své analýze v rozsudcích Legros a další (C-163/90, EU:C:1992:326), a Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66); viz Ziller, J. (2007), s. 60.

16 — Komentářová literatura uvádí, že důvodem tohoto rozdělení bylo pouze „očištění“ znění článku 299 ES; viz Ziller, J., „Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty“, in Kochenov, D. (ed.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nizozemsko, s. 81 a 82 [„Ziller, J. (2011)“]; a Murray, F., The European Union and Member State Territories: *A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Nizozemsko, s. 89.

17 — Mezi uvedené oblasti politiky patří: celní a obchodní politika, daňová politika, svobodná pásma, zemědělská politika a politika rybolovu, podmínky pro zásobování surovinami a základním spotřebním zbožím, státní podpory a podmínky přístupu ke strukturálním fondům a horizontálním programům (dále jen „oblasti politiky týkající se NR“).

52. Situaci však nakonec bohužel zkomplikovala jedna změna, kterou přinesla Lisabonská smlouva. Mám na mysli – na první pohled – nezajímavou zmínku v čl. 349 prvním pododstavci druhé větě SFEU, že „konkrétní opatření [mohou být] přijímána Radou zvláštním legislativním postupem". Domnívám se především, že článek 349 SFEU sám představuje zvláštní legislativní postup ve vztahu k čl. 289 odst. 2 SFEU. Komentářová literatura je přesto nejednotná, pokud jde o dopady uvedené věty [18], a stejnou nejednotnost vykazují i ústní vyjádření účastníků a vedlejších účastníků v tomto řízení [19]. V projednávaných věcech však není nutné o této otázce autoritativně rozhodnout.

C – *Upravuje článek 349 SFEU pouze přizpůsobování (adaptaci) primárního práva (teorie uplatňovaná Komisí)?*

53. Už od doby přijetí Amsterodamské smlouvy Komise neochvějně hájí úzký výklad článku 349 SFEU [20]. Takový výklad je založen v zásadě na určitém jednotném chápání článku 349 a čl. 355 odst. 1 SFEU, podle něhož se ve výchozí situaci použijí na NR pouze „ustanovení Smluv" [21], a nikoli ustanovení sekundárních právních předpisů. Jelikož článek 349 SFEU stanoví, že Rada „přijímá [...] konkrétní opatření zaměřená zejména na vytvoření *podmínek pro uplatnění Smluv v* těchto regionech" (kurziva provedena autorem stanoviska), Komise dovozuje, že uvedené ustanovení zmocňuje Radu pouze k úpravě způsobu, jakým se na NR použije primární právo.

54. Výklad Komise má výhodu v tom smyslu, že je jednoduchý. O některých aspektech tohoto výkladu mám však pochybnosti.

55. Zaprvé v bodě 50 tohoto stanoviska popisuji, jakým způsobem se „Smlouvy", jako pojem použitý v článku 52 SEU i v článku 349 a čl. 355 odst. 1 SFEU, použijí na NR. V dalším textu vysvětlím, proč uvedená ustanovení nepodporují stanovisko Komise.

56. Není-li totiž uvedeno jinak, pojem „Smlouvy" musí být obvykle vykládán v tom smyslu, že odkazuje na právní řád Evropské unie jako celek (*acquis*), a nikoli v úzkém smyslu. To platí zejména tehdy, pokud je uvedené slovo použito v množném čísle, jak je tomu u výše uvedených ustanovení. Pokud bychom uznali pravomoc přizpůsobovat pouze primární a nikoli sekundární právo, bylo by to proti logice věci a v rozporu se zásadou, podle níž větší zpravidla zahrnuje menší. Na jiných místech jsou odkazy na „Smlouvy" zpravidla chápány tak, že zahrnují i sekundární legislativu, jako jsou článek 19 SEU a článek 258 SFEU. Komise může samozřejmě tvrdit, že každé ustanovení musí být vykládáno autonomně. Je patrně zjevné, že to je důvodem, proč například odkaz na „Smlouvy" v čl. 6 odst. 1 první větě SEU a v čl. 1 odst. 2 druhé větě SFEU nezahrnuje, pokud jde o postavení těchto ustanovení

18 — Perrot, D., uvádí v „Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne", *R. T. D. Eur*. 2009, s. 733, že tato „prorocká" věta má patrně vylučovat jiné zvláštní legislativní postupy, které stanoví přísnější požadavky na hlasování, než jaké vyplývají z čl. 16 odst. 3 SEU (kvalifikovaná většina). Omarjee, I., zastává patrně opačné stanovisko; viz op.cit., s. 134. Ziller, J. (2011), a argumentuje tím, že uvedenou větu je třeba vykládat ve světle znění článku III-330 Smlouvy o Ústavě pro Evropu, které odkazovalo na určité kategorie legislativních aktů v rámci nové hierarchie norem, jež patrně podle Lisabonské smlouvy odpovídá triptychu legislativních, delegovaných a prováděcích aktů.

19 — Uvedeným argumentům rozumím tak, že *Rada* a *Španělské království* na základě historického výkladu článku 349 SFEU tvrdí, že účelem uvedené věty je umožnit Radě přijmout konkrétní opatření ve formě legislativních a nelegislativních aktů. *Portugalská republika* má za to, že cílem uvedené věty je dát článku 349 SFEU prioritu oproti jiným zvláštním legislativním postupům, zatímco *Francouzská republika* tvrdí, že cílem je kumulovat požadavky uvedených postupů. *Komise s* žádným z výše uvedených názorů nesouhlasí a argumentuje přitom mimo jiné tím, že rozdíl mezi legislativním a nelegislativním aktem neodpovídá dichotomii „primární versus sekundární unijní právo".

20 — Mimo jiné viz odpověď předsedy Komise R. Prodiho ze dne 4. září 2001 na otázku Parlamentu P-1691/2001 (Úř věst. 2002 C 81 E, s. 52), podle níž „Komise trvá na svém stanovisku, že čl. 299 odst. 2 [ES] je třeba používat jako právní základ pouze pro výjimky z ustanovení Smlouvy, aniž by bylo dotčeno použití konkrétních právních základů pro společné politiky".

21 — Je třeba uvést, že některé jazykové verze čl. 355 odst. 1 SFEU (například dánská a německá verze) neodkazují na „ustanovení Smluv", nýbrž jen „Smlouvy".

v obecné hierarchii norem, sekundární právní předpisy. Článek 52 SEU a článek 349 a čl. 355 odst. 1 SFEU jsou však ustanovení obecné povahy (poslední dva jmenované články jsou součástí části sedmé Smlouvy o FEU s názvem „Ustanovení obecná a závěrečná“). I přes případné opačné argumenty Komise nepodporuje její závěry ani judikatura týkající se ZZÚ [22].

57. Zadruhé myšlenka, která byla přednesena v odpovědi na otázku Soudního dvora, že by teorie uplatňovaná Komisí mohla být odvozena z článku 288 SFEU, nemůže obstát – kromě úpravy právních účinků uvedené ustanovení stanoví, *komu* jsou sekundární právní předpisy určeny (adresáti). Mlčí naopak, pokud jde o otázku, *kde* se takové předpisy použijí.

58. Zatřetí výklad článku 349 SFEU uplatňovaný Komisí je patrně selektivní. První pododstavec uvedeného článku umožňuje Radě přijímat „konkrétní opatření zaměřená *zejména* na vytvoření podmínek pro uplatnění Smluv v těchto regionech, *včetně společných politik*“ (kurziva provedena autorem stanoviska). Dotčená konkrétní opatření tedy zjevně mohou upravovat diferencované podmínky použití Smluv, nejsou však omezena jen na tento aspekt.

59. Začtvrté čl. 349 druhý pododstavec SFEU stanoví, že se konkrétní opatření týkají „zejména“ různých politik v NR. Do té míry, pokud mnohé takové politiky nejsou taxativně upraveny primárním právem, je logické vykládat článek 349 SFEU v tom smyslu, že opravňuje Radu upravovat i sekundární právní předpisy.

60. Zapáté samotná skutečnost, že Rada může přijmout konkrétní opatření „zvláštním legislativním postupem“, podporuje myšlenku, že článek 349 SFEU lze použít k přizpůsobení sekundárních právních předpisů bez ohledu na přesný účel uvedené věty.

61. Komise konečně uvádí, že její výklad odpovídá historickému vývoji nynějšího článku 349 SFEU. V tomto směru nemám za to, že by článek 349 SFEU bylo možné vykládat s ohledem (zejména) na znění čl. 227 odst. 2 Smlouvy o ES, které se zásadně liší. Naopak, článek 349 SFEU je třeba vykládat autonomně.

62. Na základě výše uvedeného a bez ohledu na jiné argumenty předložené Komisí mám za to, že předmětem článku 349 SFEU není jen přizpůsobování (adaptace) primárního práva. Žaloby ve věcech C-133/14 až C-135/14 je tedy třeba zamítnout.

D – *Brání článek 349 SFEU odkladu použití unijního práva (hlavní argument Parlamentu)?*

63. Parlament patrně zastává ve sporu mezi dotčenými orgány kompromisní názor. Jeho hlavní tvrzení totiž zní, že jednoduchý odklad použití unijního práva nelze přijmout na základě článku 349 SFEU, nýbrž je třeba použít odvětvové právní základy. Má za to, že takové odvětvové základy již umožňují unijnímu zákonodárci stanovit různé lhůty pro provedení dotčených předpisů. Naopak žádné charakteristiky NR patrně samy o sobě takový postup neodůvodňují.

64. Přístup, jenž se snaží vyvažovat krajní názory, je mi sice obecně sympatický, zde však nemůže obstát. Především skutečnost, že Parlament nepodal žalobu na neplatnost malé směrnice svědčí o tom, že není o svých závěrech zcela přesvědčen [23]. Co je však důležitější, článek 349 SFEU odkazuje jednoduše na „konkrétní opatření“. Na první pohled nevylučuje možnost, aby Rada prodloužila lhůtu pro provedení unijního aktu.

22 — V rozsudku van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32), Soudní dvůr určil, že jelikož není Smlouva o ES podle čl. 227 odst. 3 Smlouvy o ES (nyní čl. 355 odst. 2 SFEU) použitelná na Nizozemské Antily jako na ZZÚ, není-li uvedeno jinak, je na tomto území vyloučeno i použití sekundárních právních předpisů – viz body 35 až 41.

23 — V odpovědi na otázku položenou na jednání Parlament potvrdil, že malou směrnici nenapadl z politických důvodů.

65. Článek 349 SFEU pro jistotu vysvětluje, co se rozumí „konkrétními opatřeními“, jež může Rada přijmout: „Rada [přijímá] na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem konkrétní opatření zaměřená *zejména* na vytvoření podmínek pro uplatnění Smluv v těchto regionech, *včetně* společných politik [...]. [Konkrétní opatření] se týkají *zejména* [oblastí politiky týkajících se NR]“ (kurziva provedena autorem stanoviska). Uvedené ustanovení tedy používá demonstrativní formulace. I kdyby tedy nespadalo prodloužení lhůty pro provedení napadených aktů mezi zmiňované typy okolností, uvedené ustanovení takovou možnost nevylučuje.

66. Důležitější však je, že pokud se Rada rozhodne prodloužit lhůtu pro provedení unijního aktu podle článku 349 SFEU, bude se vskutku jednat o „konkrétní opatření“, které se odchyluje od obecné normy. Jak správně poukazují Rada a Portugalská republika, umělé rozlišování mezi konkrétními opatřeními trvalé a přechodné povahy, což je ve skutečnosti součástí výkladu uplatňovaného Parlamentem, nemá v článku 349 SFEU žádný právní základ. Skutečnost, že článek 349 SFEU popisuje charakteristiky NR jako trvalé, nemá žádný význam, pokud jde o přechodnou povahu konkrétních opatření, jež může Rada přijmout. Nebo, jak uvádím dále – a jak argumentuje Portugalská republika – trvalá odchylka by dozajista byla tím spíše v rozporu s čl. 349 třetím pododstavcem SFEU. Může-li navíc Rada přijmout na základě článku 349 SFEU konkrétní opatření spočívající v úplném vynětí určitého NR z dosahu unijního práva – které lze později pravidelně přezkoumávat – není mi jasné, proč by pro takový region nemohla i odložit datum použití sekundárních právních předpisů.

67. Z výše uvedeného důvodu navrhuji, aby Soudní dvůr odmítl argument Parlamentu, že článek 349 SFEU brání odkladu použití unijního práva. Žalobu ve věci C-136/14 a část žaloby ve věci C-132/14, která se týká článku 4 nařízení, je tedy třeba zamítnout. Je třeba ještě rozhodnout o argumentu Parlamentu, podle něhož neměla Rada oprávnění použít článek 349 SFEU jako základ pro přijetí článků 1 a 2 a čl. 3 odst. 3 nařízení; tímto argumentem se budu zabývat v bodě 78 a následujících tohoto stanoviska. Nejprve je však namístě uvést několik dodatečných poznámek.

E – *Další úvahy k postupu Rady*

68. Z výše uvedeného vyplývá, že zbývá už jen stanovisko Rady, s nímž v zásadě souhlasím. Ačkoli to není možná úplně nezbytné, vzhledem k diskusi, která ohledně článku 349 SFEU vznikla, a k vyjasnění této problematiky do budoucna, bych chtěl nicméně využít této příležitosti a popsat obecně své závěry a výhrady k výkladu uplatňovanému Radou.

69. Nejprve bych chtěl uvést, že nejsem přesvědčen o správnosti argumentu Rady (a vedlejších účastníků), že článek 349 SFEU je jako *lex specialis nutné* použít vždy, když jsou předmětem legislativního návrhu NR. Zaprvé jediné rozhodnutí, o které se Rada v tomto směru opírá, se týkalo zcela jiných okolností [24]. Zadruhé Rada opírá svůj názor zejména o konkrétní zeměpisné zaměření článku 349 SFEU, přičemž nevysvětluje – s výjimkou článku 114 SFEU – proč je článek 349 SFEU s ohledem na svůj normativní obsah specifičtější než odvětvové základy navrhované Komisí. Zatřetí,

24 — Viz rozsudek Komise v. Rada (C-533/03, EU:C:2006:64). Uvedený rozsudek se týkal otázky právního základu sekundárních právních předpisů v oblasti daňové spolupráce. Bod 45 uvedeného rozsudku, kterého se Rada dovolává, se týkal postavení článku 93 ES (nyní článek 113 SFEU) týkajícího se harmonizace některých daní jako *lex specialis* vůči obecnému ustanovení o sbližování právních předpisů, které je zakotveno v článku 95 ES (nyní článek 114 SFEU). Posledně jmenované ustanovení výslovně uvádí, že se použije „není-li [...] stanoveno jinak“ a navíc se nevztahuje na „ustanovení o daních“. Na rozdíl od projednávaných věcí je tedy tento případ *lex specialis* zcela zjevný.

ačkoli je právní základ použitý pro přijetí jiných unijních aktů irelevantní [25], mám za to, že postup zvolený Radou neodpovídá její vlastní současné praxi [26]. Začtvrté výklad článku 349 SFEU navrhovaný Radou je patrně neslučitelný se skutečností, že NR nemají podle uvedeného ustanovení automaticky právo na to, aby bylo přihlédnuto k jejich konkrétní situaci [27].

70. Mám tedy za to, že ze Smluv nijak nevyplývá, že by článek 349 SFEU měl přednost před odvětvovými základy. Jinými slovy, článek 349 SFEU není nějaká „legislativní černá díra“. Za předpokladu splnění podmínek vyjmenovaných v uvedeném ustanovení má Rada možnost volby mezi daným ustanovením a ustanoveními odvětvovými, nemá však povinnost volit některé z nich. Tím však není dotčeno použití jiných obecných zásad uvedených v bodě 38 tohoto stanoviska.

71. Pokud jde o volbu mezi odvětvovými základy a článkem 349 SFEU, Rada z výrazu „s ohledem na“ v uvedeném ustanovení dovozuje (společně s vedlejšími účastníky), že dotčené akty nejsou samy o sobě určeny k nápravě strukturálních znevýhodnění NR. Z použití výrazů „zejména“ a „včetně“, jakož i z dlouhého výčtu navíc dovozuje, že článek 349 SFEU musí být uplatňován široce, a to v relevantních případech i na otázky životního prostředí. Uznává však, že konkrétní opatření musí být „nezbytná, přiměřená a přesně určená“.

72. Souhlasím s Radou, že článek 349 SFEU je formulován neobvykle široce. Tato skutečnost silně podporuje její závěry. Existuje-li možnost přijetí „konkrétního opatření“, jsou legislativní pravomoci Rady takřka neomezené a zahrnují dokonce i možné přizpůsobení primárního práva [28].

73. Nejsem však přesvědčen o tom, že by Rada mohla vždy jednoduše poukazovat na domnělé charakteristiky NR – takové charakteristiky musí být řádně objasněny. To přísluší patrně předně zákonodárci [29]. Soudní přezkum je tedy v tomto směru třeba, stejně jako u jiných legislativně-politických rozhodnutí, omezit na minimum [30]. V souladu s tím se nebudu vyjadřovat k otázce, zda mohou aspekty životního prostředí odůvodnit použití článku 349 SFEU, neboť to není pro účely tohoto řízení nezbytné. Uvedu však následující: v takových věcech, jako jsou projednávané věci, z článku 293 SFEU vyplývá, že Rada musí při změně právního základu legislativního návrhu postupovat jednomyslně. V takové situaci nelze navíc vyloučit, že by Komise mohla svůj návrh vzít zpět, budou-li pro to splněny podmínky [31].

74. S ohledem na uvedenou argumentaci je třeba uvést – zaprvé – že článek 349 SFEU obsahuje vnitřní pojistku: konkrétní opatření nesmí „[narušit] integritu a soudržnost právního řádu Unie“. Co to ale znamená? Jedná se ve skutečnosti o běžné přezkoumání přiměřenosti ve smyslu, že dotčená konkrétní opatření musí být „nezbytná, přiměřená a přesně určená“?

25 — Viz rozsudek Parlament v. Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, bod 30 a citovaná judikatura).

26 — Pokud jde o nedávné příklady, viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013 ze dne 13. března 2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie a zrušuje nařízení Rady (ES) č. 247/2006 (Úř. věst. L 78, s. 23), které bylo přijato na společném základě čl. 42 odst. 1, čl. 43 odst. 2 a článku 349 SFEU, a směrnice Rady 2013/61/EU ze dne 17. prosince 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/ES a 2008/118/ES, pokud jde o francouzské nejvzdálenější regiony, a zejména Mayotte (Úř. věst. L 353, s. 5), která byla přijata na základě článku 113 SFEU (který vyžaduje jednomyslné rozhodnutí), a to ve stejný den jako napadené akty. Když byla Rada na tuto věc dotázána na jednání, odvětila, že právní základ posledně jmenované směrnice nebyl změněn na článek 349 SFEU z „praktických důvodů“.

27 — V tomto smyslu viz usnesení Região autónoma dos Açores v. Rada (C-444/08 P, EU:C:2009:733, body 38 a 39).

28 — Bývalý soudce Puissochet naznačuje v mimosoudní publikaci „Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques“, in Rodríguez Iglesias, G. C. et al. (eds.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, s. 506, poznámka pod čarou 54, že rozhodnutí o přístavních poplatcích, které bylo předmětem rozsudku Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68), nemuselo být ve skutečnosti *kromě* čl. 227 odst. 2 Smlouvy o ES založeno i na článku 235 Smlouvy o ES (nyní článek 352 SFEU).

29 — Srovnej Perrot, D., op.cit., poznámka pod čarou 56. Obdobně viz rozsudek Sodiprem a další (spojené věci C-37/96 a C-38/96, EU:C:1998:179, bod 33).

30 — Pokud jde o čl. 227 odst. 2 Smlouvy o EHS, srov. rozsudek Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, body 14 a 17).

31 — Pokud jde o řádný legislativní postup, viz rozsudek Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217).

75. Uvedený výraz vychází z rozsudku Chevassus-Marche [32], který se týkal čl. 227 odst. 2 Smlouvy o ES, tedy ustanovení, které prošlo následně komplexní úpravou. Je tedy otázkou, zda lze uvedenou judikaturu použít jednoduše i na článek 349 SFEU. Ve skutečnosti je možnost „[narušení] integrit[y] a soudržnost[i] právního řádu Unie" patrně obdobná výrazu „[vážné] ohrožení jednoty nebo souladu práva Unie" v čl. 256 odst. 2 SFEU. Přesto však bylo – správně – zpochybněno, zda je vůbec možné se podle článku 349 SFEU odchýlit od předpisů upravujících vnitřní trh či společné politiky, aniž by došlo k narušení jejich fungování a integrity a soudržnosti unijního právního řádu [33]. Nevidím však žádnou jinou možnost – opačný závěr by byl v rozporu se samotným účelem článku 349 SFEU. Tento závěr totiž již podporuje i judikatura (i když se, pravda, netýká přímo čl. 299 odst. 2 ES nebo článku 349 SFEU): Ve věci RAR [34] generální advokát Mischo argumentoval tím, že neomezená možnost vývozu cukru vyrobeného s přispěním zemědělské podpory z Azor do zbytku Společenství by představovala „narušení systému". Soudní dvůr však odvětil, že bez výslovného zákazu a ve světle základní zásady volného pohybu zboží neexistuje žádné omezení pro vývoz takového cukru do Společenství. Rámcový program umožňující uvedenou podporu neměl navíc za cíl rozdělení trhu na Azorech či vytvoření nepřekonatelných překážek obchodu, ale přispět k zapojení tohoto území do vnitřního trhu tím, že mu budou poskytnuty určité výhody [35].

76. Zadruhé mám za to, že z čl. 349 třetího pododstavce SFEU vyplývá, že musí existovat nějaké legislativní omezení pravomocí Rady, které by odráželo rozdíl mezi NR a ZZÚ. Celá myšlenka statusu NR totiž spočívá v tom, že by se unijní právo mělo v zásadě uplatnit v plném rozsahu, ledaže by to bylo vyloučeno místními podmínkami. V tomto smyslu pochybuji, zda by přijetí trvalé odchylky bez jakékoli formy pravidelného přezkoumání nebo „doložky o vypršení platnosti" bylo slučitelné s účelem uvedeného ustanovení [36].

77. Ať je tomu jakkoli, v tomto řízení není argumentováno, že by napadenými akty byl ohrožen právní řád Unie. Soudní dvůr tedy nemusí o této otázce rozhodnout.

F – *Zbývající otázky ve věci C-132/14 a důsledky pro žaloby na neplatnost*

78. Již jsem došel k závěru, že všechny tři žaloby Komise na neplatnost (věci C-133/14 až C-135/14), stejně jako žaloba Parlamentu na neplatnost horizontální směrnice ve věci C-136/14 a část jeho žaloby týkající se článku 4 nařízení ve věci C-132/14, je třeba zamítnout. Pokud jde o zbývající část žaloby ve věci C-132/14, Parlament nepopírá, že Rada může přijmout čl. 3 odst. 1 a 2 a článek 5 nařízení podle článku 349 SFEU. Soudní dvůr musí proto rozhodnout, zda měla Rada pravomoc použít posledně jmenované ustanovení pro přijetí článků 1 a 2 a čl. 3 odst. 3 nařízení, nebo zda měla namísto toho vycházet z čl. 43 odst. 2 SFEU.

79. Co se tedy nejprve týče čl. 1 odst. 2 nařízení, mám za to, že argument Parlamentu týkající se uvedeného ustanovení, které upravuje zákaz používání košelkových nevodů k rybolovu, vychází – jak konstatuje Rada – z nesprávného pochopení cíle nařízení a konkrétně bodu 3 jeho odůvodnění [37]. Nejde zde o ochranu velkých stěhovavých ryb, jako jsou tuňák či tuňákovití, z důvodu ochrany těchto druhů (taková snaha by vzhledem k jejich stěhovavosti byla bezpředmětná), ale o jejich ochranu *blízko*

32 — C-212/96, EU:C:1998:68, bod 49.

33 — Viz Omarjee, I., op.cit., s. 135.

34 — Stanovisko ve věci RAR (C-282/00, EU:C:2002:299, body 81 až 92).

35 — Viz rozsudky RAR (C-282/00, EU:C:2003:277, body 55 a 59), a Sodiprem a další (spojené věci C-37/96 a C-38/96, EU:C:1998:179, bod 33), kde Soudní dvůr určil, že narušení vnitřního trhu způsobené takovými odchylkami musí být „co možná nejmenší a nesmí jím tedy být nepříznivě dotčeny podmínky obchodu v rozsahu, který by byl v rozporu se společnými zájmy".

36 — V tomto smyslu viz také mimo jiné Kochenov, op.cit., s. 712.

37 — Ve zmíněném bodu odůvodnění je uvedeno: „v pásmu 24 mil od základních linií ostrova by mělo být zakázáno použití košelkových nevodů k zátahům na hejna tuňáků a tuňákovitých za účelem ochrany hejn velkých stěhovavých ryb v blízkosti ostrova Mayotte". V bodě 7 odůvodnění nařízení je navíc popsáno loďstvo Mayotte jako „málo [rozvinuté loďstvo] [...] [používající] mechanická zařízení pro dlouhé lovné šňůry".

pobřeží Mayotte ve prospěch místních loďstev, které dosud zpravidla používají mechanická zařízení pro dlouhé lovné šňůry namísto modernějších košelkových nevodů, a nemohou tak konkurovat zahraničním loďstvům. Jelikož uvedený zákaz patrně přihlíží ke konkrétní sociálně-hospodářské situaci Mayotte, mohl být skutečně přijat na základě článku 349 SFEU.

80. Obdobně je v článku 2 (který obsahuje odchylku od pravidel týkajících se označování produktů rybolovu nabízených k maloobchodnímu prodeji konečnému spotřebiteli na Mayotte) patrně také přihlíženo ke stejným faktorům, jak dokládá bod 2 odůvodnění nařízení [38].

81. Pokud jde o ostatní ustanovení dotčeného nařízení, konkrétně čl. 1 odst. 1 a čl. 3 odst. 3, souhlasím s Radou, že jde patrně o ustanovení akcesorická k hlavnímu účelu nařízení, kterým je stanovit některá konkrétní pravidla a odchylky s ohledem na konkrétní sociálně-hospodářskou situaci Mayotte. Z judikatury uvedené v bodě 38 tak vyplývá, že Rada správně použila pouze článek 349 SFEU a podle mého názoru je otázka dvojího (či trojího) právního základu irelevantní.

82. Ve světle všech výše uvedených úvah mám tedy za to, že zbývající části žaloby Parlamentu ve věci C-132/14, směřující proti článkům 1 a 2 a čl. 3 odst. 3 nařízení, je třeba zamítnout jako neopodstatněné, a je tedy namístě zamítnout všech pět žalob v plném rozsahu.

G – *Podpůrné úvahy*

83. Pokud by Soudní dvůr nesdílel můj názor, že Rada byla oprávněna použít pouze článek 349 SFEU jako právní základ napadených aktů, je patrně namístě uvést některé další poznámky.

1. Úplné či částečné zrušení?

84. Výklad uplatňovaný Komisí je jednoduchý: pokud jej Soudní dvůr přijme, je třeba napadené akty zrušit prostě a jednoduše v plném rozsahu.

85. Pokud by však Soudní dvůr potvrdil závěry Parlamentu, byly by důsledky rozmanitější. Na jedné straně je zjevné, že horizontální směrnice by musela být zrušena, protože nemohla být platně přijata na základě článku 349 SFEU. Na druhé straně je situace ohledně nařízení méně jednoznačná. Řešení by v tomto případě záviselo na tom, zda se Rada shodne s Parlamentem, i) že článek 349 SFEU neumožňuje přijmout konkrétní opatření ve formě jednoduchého odkladu (což by vedlo ke zrušení článku 4 nařízení), ii) že články 1 a 2 a čl. 3 odst. 3 nařízení nezohledňují sociálně-hospodářskou situaci Mayotte, nýbrž se jedná o obecná opatření společné rybářské politiky (CFP) (a uvedená ustanovení jsou tedy neplatná), nebo iii) na obou uvedených závěrech.

86. V této souvislosti Parlament tvrdí, že odvětvové právní základy a článek 349 SFEU měly být použity současně jako právní základy nařízení, neboť není možné určit žádný převažující právní základ. Rada však namítá – a mám za to, že oprávněně, jak bylo jasně prokázáno na jednání – že Parlament nijak nevysvětlil, proč ustanovení nařízení, která podle tvrzení Parlamentu nemohla být přijata pouze na základě článku 349 SFEU, nejsou oddělitelná od jeho zbytku. Není mi například jasné, co mají pravidla označování produktů rybolovu nabízených k maloobchodnímu prodeji na Mayotte v rámci unijních pravidel o společné organizaci trhů s produkty rybolovu a akvakultury (COMFA) (článek 2 nařízení) společného s pravidly o rybolovné kapacitě a registraci loďstev podle společné rybářské politiky (CFP) (čl. 3 odst. 1 a 2 nařízení).

38 — Ve zmíněném bodu odůvodnění je uvedeno mimo jiné, že „vzhledem k velké roztříštěnosti a nerozvinutosti marketinkových strategií na Mayotte by použití pravidel pro označování produktů rybolovu znamenalo pro maloobchodníky zátěž nepřiměřenou informacím, které by se dostaly ke spotřebiteli“.

87. Jelikož však mám za to, že žaloba Parlamentu ve věci C-132/14 nemůže uspět, nebudu se touto argumentací dále zabývat.

2. Žádost o zachování účinků napadených aktů

88. V případě zrušení Komise a Rada na základě čl. 264 odst. 2 SFEU navrhují, aby Soudní dvůr zachoval účinky napadených aktů, a Parlament se k tomuto návrhu ve své duplice připojil. Uvedenému návrhu rozumím tak, že zahrnuje možnost částečného zrušení nařízení, pokud jde o takto zrušená ustanovení.

89. Pokud by Soudní dvůr zcela nebo zčásti napadené akty zrušil, dotčená pravidla, která mají být těmito akty upravena, by byla použitelná na Mayotte už od okamžiku, kdy obecně nabývají účinnosti, a to více či méně stejným způsobem jako v ostatních částech Evropské unie. Je nesporné, že napadené akty jsou nezbytné a že je jejich obsah odůvodněn současnou situací na Mayotte.

90. Za těchto okolností mám za to, že by výjimečně bylo nepřiměřené nezachovat takto účinky zrušených aktů.

91. Podotýkám, že Komise a Rada neuvádějí žádnou konkrétní dobu, po kterou mají být účinky takto zrušených aktů zachovány, nýbrž žádají, aby tyto účinky byly zachovány do okamžiku, kdy vstoupí v platnost nové akty přijaté na vhodných právních základech.

92. Je však zcela zásadní, aby účinky protiprávních aktů nebyly zachovány déle, než je nezbytně nutné. V této souvislosti konstatuji, že celý legislativní proces v dotčených věcech – který byl rovněž časově omezen – trval od podání návrhu do přijetí přibližně šest měsíců. Jelikož nejsou dotčené orgány navzájem politicky ve sporu ohledně nutnosti či obsahu napadených aktů, měl by být legislativní postup rychlý. S cílem motivovat unijní zákonodárné orgány k řádnému postupu mám v případě úplného či částečného zrušení napadených aktů Soudním dvorem za to, že je třeba zachovat účinky takto zrušených aktů po dobu nepřesahující šest měsíců od vydání rozsudku v projednávaných spojených věcech.

VI – **Náklady řízení**

93. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Rada ve všech pěti projednávaných věcech požádala o náhradu nákladů a Parlament a Komise byly ve věcech, v nichž podaly žalobu, neúspěšné.

94. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Španělské království, Francouzská republika a Portugalská republika tedy musí nést vlastní náklady řízení ve všech pěti věcech.

VII – **Závěry**

95. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

— žaloby zamítl;

— uložil Parlamentu a Komisi náhradu nákladů řízení a

— rozhodl, že Španělské království, Francouzská republika a Portugalská republika ponesou vlastní náklady řízení.