Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 25. Juni 2015 [1]

**Verbundene Rechtssachen C-132/14 bis C-136/14Europäisches Parlamentgegen**

**Rat der Europäischen Union (C-132/14 und C-136/14)**
**und**
**Europäische Kommission**
**gegen**

**Rat der Europäischen Union (C-133/14 bis C-135/14)**

„Nichtigkeitsklagen — Verordnung (EU) Nr. 1385/2013 — Richtlinie 2013/62/EU — Richtlinie 2013/64/EU — Rechtsgrundlage — Art. 349 AEUV — Anwendungsbereich — Gebiet in äußerster Randlage — Änderung des Status von Mayotte“

1. Im vorliegenden Verfahren beantragen das Parlament und die Kommission, die Verordnung Nr. 1385/2013 [2] und die Richtlinie 2013/64 [3] für nichtig zu erklären. Hierneben beantragt die Kommission auch die Nichtigerklärung der Richtlinie 2013/62 [4] (im Folgenden zusammen: angefochtene Rechtsakte). Gegenstand dieser Klagen ist, ob die angefochtenen Rechtsakte auf der richtigen Rechtsgrundlage erlassen wurden.

2. Die zentrale Frage der vorliegenden Rechtssachen ist: Welchen Anwendungsbereich hat Art. 349 AEUV? Diese Frage stellt sich in der Folge der Änderung des unionsrechtlichen Status von Mayotte. Im Anschluss an das dortige Referendum von 2009 haben die Inseln, die die Inselgruppe Mayotte bilden, den Prozess ihrer Integration in die Französische Republik fortgesetzt und sind am 31. März 2011 ein französisches überseeisches Departement und eine französische überseeische Region geworden. Auf entsprechenden Antrag der Französischen Republik hat der Europäische Rat beschlossen, den Status Mayottes ab 1. Januar 2014 von dem eines überseeischen Lands und Hoheitsgebiets (im Folgenden: ÜLG) in den eines Gebiets in äußerster Randlage (im Folgenden: GÄR) zu ändern [5].

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Verordnung (EU) Nr. 1385/2013 des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009, (EU) Nr. 1379/2013 und (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates aufgrund der Änderung des Status von Mayotte gegenüber der Europäischen Union (ABl. L 354, S. 86) (im Folgenden: Verordnung).

3 — Richtlinie 2013/64/EU des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinien 91/271/EWG und 1999/74/EG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2006/7/EG, 2006/25/EG und 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates aufgrund der Änderung des Status von Mayotte gegenüber der Europäischen Union (ABl. L 353, S. 8) (im Folgenden: horizontale Richtlinie).

4 — Richtlinie 2013/62/EU des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinie 2010/18/EU zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub nach der Änderung des Status von Mayotte gegenüber der Europäischen Union (ABl. L 353, S. 7) (im Folgenden: Mini-Richtlinie).

5 — Beschluss 2012/419/EU des Europäischen Rates vom 11. Juli 2012 zur Änderung des Status von Mayotte gegenüber der Europäischen Union (ABl. L 204, S. 131).

3. Seitdem sind die angefochtenen Rechtsakte, die im Zusammenhang mit dieser Statusänderung erlassen wurden, jedoch Gegenstand eines Organstreits. Der Rat lehnte die vorgeschlagenen sektoralen Rechtsgrundlagen für die angefochtenen Rechtsakte ab und entschied, diese nach Art. 349 AEUV zu erlassen. Die Frage ist nun, ob der Rat hierzu berechtigt war; wie wir sehen werden, ist dies meines Erachtens zu bejahen.

## I – **Rechtlicher Rahmen**

### A – *Einschlägige geltende und aufgehobene Bestimmungen der Verträge*

4. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht lautete Art. 227 Abs. 2 EG-Vertrag wie folgt:

„Für die französischen überseeischen Departements gelten mit Inkrafttreten dieses Vertrages seine besonderen und allgemeinen Bestimmungen über

— den freien Warenverkehr,

— die Landwirtschaft, mit Ausnahme des Artikels 40 Absatz 4 [EG-Vertrag],

— den freien Dienstleistungsverkehr,

— die Wettbewerbsregeln,

— die in den Artikeln 109 h, 109 i und 226 [EG-Vertrag] vorgesehenen Schutzmaßnahmen,

— die Organe.

Die Bedingungen für die Anwendung der anderen Bestimmungen dieses Vertrages werden binnen zwei Jahren nach seinem Inkrafttreten durch einstimmige Entscheidungen des Rates auf Vorschlag der Kommission beschlossen.

Die Organe der Gemeinschaft sorgen im Rahmen der in diesem Vertrag, insbesondere in Artikel 226 [EG-Vertrag], vorgesehenen Verfahren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Gebiete."

5. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wurde Art. 227 Abs. 2 EG-Vertrag durch Art. 299 Abs. 2 EG ersetzt; dieser lautete:

„Dieser Vertrag gilt für die französischen überseeischen Departements, die Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln.

Unter Berücksichtigung der strukturbedingten sozialen und wirtschaftlichen Lage der französischen überseeischen Departements, der Azoren, Madeiras und der Kanarischen Inseln, die durch die Faktoren Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen erschwert wird, die als ständige Gegebenheiten und durch ihr Zusammenwirken die Entwicklung schwer beeinträchtigen, beschließt der Rat jedoch auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit spezifische Maßnahmen, die insbesondere darauf abzielen, die Bedingungen für die Anwendung dieses Vertrags auf die genannten Gebiete, einschließlich gemeinsamer Politiken, festzulegen.

Bei Beschlüssen über die in Unterabsatz 2 genannten entsprechenden Maßnahmen berücksichtigt der Rat Bereiche wie Zoll- und Handelspolitik, Steuerpolitik, Freizonen, Agrar- und Fischereipolitik, die Bedingungen für die Versorgung mit Rohstoffen und grundlegenden Verbrauchsgütern, staatliche Beihilfen sowie die Bedingungen für den Zugang zu den Strukturfonds und zu den horizontalen Gemeinschaftsprogrammen.

Der Rat beschließt die in Unterabsatz 2 genannten Maßnahmen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale und Zwänge der Gebiete in äußerster Randlage, ohne dabei die Integrität und Kohärenz der gemeinschaftlichen Rechtsordnung, die auch den Binnenmarkt und die gemeinsamen Politiken umfasst, auszuhöhlen."

6. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde Art. 299 EG durch die Art. 349 und 355 AEUV sowie im Wesentlichen durch Art. 52 EUV ersetzt. Die letztere Bestimmung lautet:

„(1) Die Verträge gelten für das Königreich Belgien, die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland, Irland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Italienische Republik, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Ungarn, die Republik Malta, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, die Republik Slowenien, die Slowakische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

(2) Der räumliche Geltungsbereich der Verträge wird in Artikel 355 [AEUV] im Einzelnen angegeben."

7. Art. 349 AEUV in der durch den Beschluss 2012/419 des Europäischen Rates geänderten Fassung lautet:

„Unter Berücksichtigung der strukturbedingten sozialen und wirtschaftlichen Lage von Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy und Saint-Martin, der Azoren, Madeiras und der Kanarischen Inseln, die durch die Faktoren Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen erschwert wird, die als ständige Gegebenheiten und durch ihr Zusammenwirken die Entwicklung schwer beeinträchtigen, beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments spezifische Maßnahmen, die insbesondere darauf abzielen, die Bedingungen für die Anwendung der Verträge auf die genannten Gebiete, einschließlich gemeinsamer Politiken, festzulegen. Werden die betreffenden spezifischen Maßnahmen vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen, so beschließt er ebenfalls auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Die Maßnahmen nach Absatz 1 betreffen insbesondere die Zoll- und Handelspolitik, Steuerpolitik, Freizonen, Agrar- und Fischereipolitik, die Bedingungen für die Versorgung mit Rohstoffen und grundlegenden Verbrauchsgütern, staatliche Beihilfen sowie die Bedingungen für den Zugang zu den Strukturfonds und zu den horizontalen Unionsprogrammen.

Der Rat beschließt die in Absatz 1 genannten Maßnahmen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale und Zwänge der Gebiete in äußerster Randlage, ohne dabei die Integrität und Kohärenz der Rechtsordnung der Union, die auch den Binnenmarkt und die gemeinsamen Politiken umfasst, auszuhöhlen."

8. Art. 355 Abs. 1 AEUV in der durch den Beschluss 2012/419/EU des Europäischen Rates geänderten Fassung lautet wie folgt:

„Zusätzlich zu den Bestimmungen des Artikels 52 [EUV] über den räumlichen Geltungsbereich der Verträge gelten folgende Bestimmungen:

(1) Die Verträge gelten nach Artikel 349 [AEUV] für Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin, die Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln."

B – *Angefochtene Rechtsakte*

9. Für das vorliegende Verfahren reichen folgende Anmerkungen.

10. Mit der *Verordnung* werden im Wesentlichen fünf verschiedene Verordnungen geändert. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung nimmt Mayotte in ein Verzeichnis von Meeresgewässern auf, die Maßnahmen der EU zum Schutz der Fischereiressourcen unterliegen können; Art. 1 Abs. 2 untersagt die Verwendung von Ringwaden bei Thunfisch und Thunfischartigen in den Mayotte nächstumgebenden Gewässern. Art. 2 sieht einen Aufschub der Umsetzungsfrist für bestimmte EU-Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur (im Folgenden: COMFA) zur Etikettierung von Fischereierzeugnissen bis zum 31. Dezember 2021 vor. Art. 3 Abs. 1 bzw. Abs. 2 weicht von bestimmten Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik (im Folgenden: GFP) über die Fangkapazität und das Flottenregister ab und sieht für diese einen Aufschub bis zum 31. Dezember 2025 bzw. 31. Dezember 2021 vor; Art. 3 Abs. 3 nimmt in Bezug auf Mayotte bestimmte Einträge in eine die Kapazitätsobergrenzen ausweisendes Verzeichnis vor. Art. 4 sieht einen Aufschub der Anwendung bestimmter Vorschriften zur Verarbeitung von tierischen Nebenprodukten und Folgeprodukten auf Mayotte bis zum 1. Januar 2021 vor. Schließlich schiebt Art. 5 die Verpflichtung der Französischen Republik zur Anwendung einer Reihe von Vorschriften zur Einhaltung der GFP in Bezug auf Mayotte bis zum 31. Dezember 2021 auf und verpflichtet diesen Mitgliedstaat auch zur Einführung einer vorläufigen Kontrollregelung bis zum 30. September 2014.

11. Mit der *horizontalen Richtlinie* wird im Wesentlichen die Anwendung einer Reihe von Vorschriften auf Mayotte aufgeschoben, die in sechs verschiedenen Richtlinien für verschiedene Politikbereiche wie Wasserpolitik, Behandlung von kommunalem Abwasser, Badegewässer, Schutz von Legehennen, Schutz von Sicherheit und Gesundheit in Bezug auf künstliche optische Strahlung und Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung enthalten sind. Die in diesen Richtlinien vorgesehenen Verpflichtungen sollen stattdessen später, nämlich ab Zeitpunkten zwischen dem 1. Januar 2014 und 31. Dezember 2031, in Kraft treten.

12. Mit der *Mini-Richtlinie* wiederum wird der Französischen Republik in Bezug auf Mayotte eine zusätzliche Frist für die Einhaltung der EU-Vorschriften über den Elternurlaub eingeräumt. Diese Frist endet am 31. Dezember 2018.

## II – **Hintergrund des Rechtsstreits**

13. In der Folge des Erlasses des Beschlusses 2012/419 des Europäischen Rates, dessen Inkrafttreten zum 1. Januar 2014 vorgesehen war, unterbreitete die Kommission dem Unionsgesetzgeber am 13. Juni 2013 drei Vorschläge, mit denen eine Reihe sekundärrechtlicher Regelungen geändert werden sollten.

14. Der Vorschlag der Kommission, der später zu der Verordnung werden sollte, stützte sich auf Art. 43 Abs. 2 und Art. 168 Abs. 4 Buchst. b AEUV. Der der horizontalen Richtlinie zugrunde liegende Vorschlag stützte sich auf Art. 43 Abs. 2, Art. 114, Art. 153 Abs. 2, Art. 168 und Art. 192 Abs. 1 AEUV. Der Vorschlag schließlich, der die Grundlage der Mini-Richtlinie bildete, stützte sich auf Art. 155 Abs. 2 AEUV.

15. Die Vorschläge der Kommission nahmen somit alle auf sektorale Rechtsgrundlagen Bezug. Mit Ausnahme von Art. 155 Abs. 2 AEUV sahen diese Rechtsgrundlagen eine Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und eine Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (sowie im Fall eines Teils der vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen auch des Ausschusses der Regionen) vor.

16. Während des Gesetzgebungsverfahrens entschied der Rat jedoch, die Rechtsgrundlage für die drei Rechtsakte in Art. 349 AEUV abzuändern.

17. Für die horizontale Richtlinie und die Verordnung schlug das Parlament vor, die ursprünglich vorgeschlagenen sektoralen Rechtsgrundlagen um Art. 349 AEUV zu ergänzen. Dementsprechend handelte das Parlament nach eigener Auffassung im Hinblick auf diese beiden Rechtsakte nicht in beratender Funktion, sondern in der Funktion als Mitgesetzgeber.

18. Dessen ungeachtet erließ der Rat am 17. Dezember 2013 die angefochtenen Rechtsakte in der Auffassung, wie erforderlich die Ansicht des Parlaments zu den Vorschlägen eingeholt zu haben.

## III – **Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Verfahrensbeteiligten**

19. Mit ihren am 21. März 2014 eingegangenen Klageschriften haben die Kläger das vorliegende Verfahren eingeleitet. In der Rechtssache C-132/14 beantragt das Parlament,

— die Verordnung für nichtig zu erklären;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

20. In der Rechtssache C-133/14 beantragt die Kommission,

— die horizontale Richtlinie für nichtig zu erklären;

— die Wirkungen der horizontalen Richtlinie bis zum Inkrafttreten einer neuen, auf die richtigen Rechtsgrundlagen gestützten Richtlinie aufrechtzuerhalten;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

21. In der Rechtssache C-134/14 beantragt die Kommission,

— die Mini-Richtlinie für nichtig zu erklären;

— die Wirkungen der Mini-Richtlinie bis zum Inkrafttreten einer neuen, auf die richtigen Rechtsgrundlagen gestützten Richtlinie aufrechtzuerhalten;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

22. In der Rechtssache C-135/14 beantragt die Kommission,

— die Verordnung für nichtig zu erklären:

— die Wirkungen der Verordnung bis zum Inkrafttreten einer neuen, auf die richtigen Rechtsgrundlagen gestützten Verordnung aufrechtzuerhalten;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

23. In der Rechtssache C-136/14 beantragt das Parlament,

— die horizontale Richtlinie für nichtig zu erklären;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

24. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 28. April 2014 sind die fünf Rechtssachen zum gemeinsamen schriftlichen und mündlichen Verfahren sowie zur gemeinsamen Entscheidung verbunden worden. In seiner am 17. Juni 2014 eingegangenen gemeinsamen Klagebeantwortung beantragt der Rat,

— die Klagen des Parlaments und der Kommission sämtlich abzuweisen;

— dem Parlament und der Kommission die Kosten aufzuerlegen;

— hilfsweise, für den Fall, dass der Gerichtshof die angefochtenen Rechtsakte für nichtig erklären sollte, ihre Wirkungen bis zum Erlass sie ersetzender neuer Rechtsakte aufrechtzuerhalten, die sich auf die vom Gerichtshof für richtig erachteten Rechtsgrundlagen stützen.

25. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 29. Juli 2014 sind das Königreich Spanien, die Französische Republik und die Portugiesische Republik als Streithelfer des Rates zugelassen worden.

26. In der mündlichen Verhandlung vom 21. April 2015 haben das Parlament, die Kommission und der Rat ebenso wie die drei Streithelfer mündliche Erklärungen abgegeben.

## IV – **Vorbringen der Parteien und Streithelfer**

27. Das Parlament und die Kommission stützen sich zur Begründung ihrer Klagen auf Nichtigerklärung der angefochtenen Rechtsakte auf den gleichen und einzigen Klagegrund, nämlich eine fehlerhafte Wahl der Rechtsgrundlage durch den Rat. Zum Anwendungsbereich von Art. 349 AEUV gehen die Ansichten des Parlaments und der Kommission jedoch auseinander.

28. Nach Ansicht des *Parlaments* gestatte Art. 349 AEUV lediglich den Erlass spezifischer Maßnahmen, die unmittelbar auf die GÄR abzielten, die sich aus den Merkmalen und besonderen Zwängen der/des betreffenden Gebiete(s) ergebenden Nachteile ausgleichen sollten. Dabei müssten diese Maßnahmen mit der wirtschaftlichen und/oder sozialen Lage der betreffenden GÄR in Zusammenhang stehen. Hingegen könne Art. 349 AEUV nicht die Grundlage für Rechtsakte bilden, die in den Bereich einer Unionspolitik fielen und nicht der Anpassung des Unionsrechts an solche Zwänge dienten. Ein Rechtsakt, der ein GÄR betreffe, falle allein aufgrund dieser Tatsache nicht automatisch in den Anwendungsbereich von Art. 349 AEUV. Auch wenn spezifische Maßnahmen sowohl als allgemeine als auch als *Ad-hoc*-Regelungen ergehen könnten, müssten solche Rechtsakte den GÄR einen mit ihrer spezifischen Situation in Zusammenhang stehenden Vorteil einräumen und dürften nicht allein darin bestehen, dass die Anwendung bestimmter Bestimmungen des Unionsrechts verschoben werde. Eine Verschiebung passe das Unionsrecht nämlich nicht an die spezifischen Bedingungen des GÄR an, sondern gewährleiste im Gegenteil seine volle Anwendung zu einem späteren Zeitpunkt.

29. Im Einzelnen gesteht das Parlament zu, dass der Rat Art. 349 AEUV für Art. 3 Abs. 1 und 2 sowie Art. 5 der Verordnung rechtmäßig habe heranziehen dürfen. Was die übrigen Bestimmungen angehe, stünden erstens der Zweck und Inhalt der Art. 1, 2 und 3 Abs. 3 der Verordnung mit der GFP nach Art. 43 AEUV und nicht mit Art. 349 AEUV in Verbindung. Zweitens hätte Art. 4 der Verordnung, der lediglich die Anwendung bestimmter Vorschriften zur Verarbeitung von tierischen Nebenprodukten aufschiebe, nicht nach Art. 349 AEUV, sondern nach Art. 168 Abs. 4 Buchst. b AEUV erlassen werden müssen. Daher hätte die Verordnung nach Art. 43 Abs. 2, Art. 168 Abs. 4 und Art. 349 AEUV erlassen werden müssen. Ferner hätte der Rat die horizontale Richtlinie nicht auf Grundlage von Art. 349 AEUV erlassen dürfen, und zwar weder allein noch neben anderen Rechtsvorschriften, da mit dieser Richtlinie im Wesentlichen bestimmte Verpflichtungen der Französischen Republik in Bezug auf Mayotte aufgeschoben würden. Abweichende Regelungen dieser Art würden für jedes Gebiet relevant, das sich nach neuen Standards richten müsse.

30. Nach Ansicht der *Kommission* hätte Art. 349 AEUV vom Rat nicht herangezogen werden dürfen, da die angefochtenen Rechtsakte nicht von den Verträgen abwichen, sondern lediglich sekundäres Unionsrecht änderten, was durch diese Bestimmung nicht gestattet werde. Der Erlass der angefochtenen Rechtsakte hätte daher auf die ursprünglich vorgeschlagenen sektoralen Grundlagen gestützt werden müssen. Die Kommission sieht ihre Ansicht im Wortlaut von Art. 349 AEUV in Verbindung mit Art. 355 Abs. 1 AEUV, in der Systematik der Rechtsgrundlagen des AEU-Vertrags und in den Ursprüngen von Art. 349 AEUV bestätigt.

31. Im Einzelnen ist die Kommission der Ansicht, dass in der Formulierung „insbesondere“ im Wortlaut von Art. 349 AEUV zum Ausdruck komme, dass diese Bestimmung spezifische Maßnahmen abdecke, die von den Verträgen abwichen, ohne dass es darauf ankomme, ob solche Maßnahmen besondere „Bedingungen für die Anwendung der Verträge“ vorsähen. Daher ermöglichten die Art. 349 AEUV und 355 Abs. 1 AEUV in Verbindung miteinander dem Rat, von den „Verträgen“ abzuweichen. Die Rechtsakte der Organe hätten nur nach Maßgabe von Art. 355 AEUV Geltung. Soweit nicht etwas anderes vorgesehen sei, gelte ein solcher Rechtsakt nicht für die GÄR. Was die Systematik der Rechtsgrundlagen des AEU-Vertrags angehe, seien staatliche Beihilfen, die den GÄR auf Grundlage der in Art. 349 AEUV aufgeführten Faktoren gewährt würden, stets nach Art. 88 EG und nicht nach Art. 299 EG genehmigt worden. Normiert sei dies wohl im aktuellen Wortlaut von Art. 107 Abs. 3 Buchst. a AEUV, der auf Art. 349 AEUV verweise. Die angefochtenen Rechtsakte seien auf vorübergehende Gegenstände und nicht auf die „ständigen“ Faktoren ausgerichtet, die in Art. 349 AEUV aufgeführt seien. Insoweit stellten bereits die sektoralen Rechtsgrundlagen die Möglichkeit zur Verfügung, solche Regelungen zu treffen; auch beitretenden Mitgliedstaaten seien Übergangsfristen für die Einhaltung des Besitzstands der Union eingeräumt worden. Insbesondere mit Blick auf die Verordnung würden mit Art. 1 der Verordnung die Bestandserhaltungsmaßnahmen im Rahmen der der GFP unterliegenden Gebiete geändert, von denen die meisten mit den GÄR nichts zu tun hätten. Schließlich spreche die Entstehungsgeschichte von Art. 349 AEUV wohl dafür, dass anders als Art. 227 Abs. 2 EWG-Vertrag die Art. 299 Abs. 2 EG und 349 AEUV abgesehen davon, dass bestimmte spanische und portugiesische Hoheitsgebiete in die Auflistung der GÄR aufgenommen worden seien, dem Rat gestatteten, vom gesamten Primärrecht abzuweichen.

32. Nach Ansicht des *Rates* stelle Art. 349 AEUV eine *lex specialis* mit begrenztem geografischen Anwendungsbereich dar, die anderen Rechtsgrundlagen immer dann vorgehe, wenn der Unionsgesetzgeber spezifische Maßnahmen erlassen wolle, die wirklich darauf abzielten, die nachteilige Lage der GÄR zu berücksichtigen, soweit diese Maßnahmen erforderlich, verhältnismäßig und genau bestimmt seien. Der Wortlaut von Art. 349 AEUV statte ihn mit der notwendigen Flexibilität im Hinblick auf Art, Inhalt und Form der spezifischen Maßnahmen – wie etwa vorübergehender Abweichungen kürzerer oder längerer Dauer – aus, und der Begriff „Verträge“ schließe die Rechtsakte der Organe ein. Dies finde sich in der Entstehungsgeschichte von Art. 349

AEUV sowie in seinem Wortlaut bestätigt, in dem „Freizonen“ und der Zugang zu den „horizontalen Unionsprogrammen“ erwähnt seien. Es gebe keinen Grund dafür, verpflichtend sektorale Rechtsgrundlagen nutzen zu müssen. Eine solche Verpflichtung könne die Wirksamkeit von Art. 349 AEUV beeinträchtigen und sei mit der Rechtsprechung unvereinbar.

33. In Erwiderung auf das Parlament tritt der Rat der Ansicht entgegen, dass Art. 349 AEUV nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Verschiebungsregelungen dienen könne; zwischen vorläufigen und ständigen Abweichungen zu unterscheiden, sei künstlich und in der Praxis nicht durchführbar. Weiterhin sei Ziel der Verordnung und der horizontalen Richtlinie, Mayotte den Voraussetzungen von Art. 349 AEUV gemäß Unterstützung zu gewähren. Zu widersprechen sei der Annahme, dass solche erheblichen Verschiebungen theoretisch jeder Region eines Mitgliedstaats eingeräumt werden könnten. Die in Art. 349 AEUV verwendete Formulierung „[u]nter Berücksichtigung [von]“ setze im Übrigen nicht voraus, dass die betreffenden spezifischen Maßnahmen dazu dienen müssten, die nachteilige Lage der GÄR auszugleichen. Auch wenn zuzugestehen sei, dass Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 der Verordnung akzessorischen Charakter zu den in Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung geregelten Hauptbestimmungen hätten, stelle Art. 349 AEUV ferner den „Schwerpunkt“ beider vom Parlament angefochtener Rechtsakte dar. Jedenfalls sei dem Rat nicht ersichtlich, dass die verschiedenen Bestimmungen dieser Rechtsakte untrennbar miteinander verbunden seien, so dass ausnahmsweise mehrere Rechtsgrundlagen nebeneinander herangezogen werden dürften.

34. Einigen von der Kommission vorgebrachten Argumenten hält der Rat entgegen, dass die Kommission die Bedeutung der Entstehungsgeschichte von Art. 349 AEUV unterschätze. Der Begriff der „spezifischen Maßnahmen“ umfasse eine spezifisch den GÄR dienende Maßnahme ganz neuer Art. Ohne dem Vorbringen zu widersprechen, dass Entscheidungen über staatliche Beihilfen in Bezug auf die GÄR in der Vergangenheit von der Kommission getroffen worden seien, wendet der Rat ein, dass diese Entscheidungen lediglich eine Anwendung des Vertrags darstellten und für andere Bereiche keinen ähnlichen Ansatz rechtfertigen könnten; im Übrigen seien staatliche Beihilfen in Art. 349 Abs. 2 AEUV konkret erwähnt. Konkret auf die Mini-Richtlinie bezogen, falle diese in den Anwendungsbereich von Art. 349 AEUV und nicht unter die von der Kommission vorgeschlagenen sektoralen Rechtsgrundlagen.

35. Nach Ansicht der *portugiesischen Regierung* bleibe, unabhängig von ihrer Dauer, eine Abweichung eine Abweichung. Zwar folge aus Art. 349 Abs. 3 AEUV, dass der Rat keine dauerhaften Abweichungen erlassen dürfe, doch finde sich im Wortlaut von Art. 349 AEUV keine Grundlage für eine Unterscheidung zwischen ständigen und vorübergehenden Abweichungen. Diese Regierung stimmt mit dem Rat darin überein, dass Art. 349 AEUV es überflüssig mache – bzw. sogar ausschließe –, andere Rechtsgrundlagen heranzuziehen.

36. Die *spanische Regierung* betont u. a. die Verwendung des Wortes „insbesondere“ im Wortlaut von Art. 349 AEUV und die Tatsache, dass Art. 349 AEUV nach dem Vertrag von Lissabon von Art. 355 Abs. 1 AEUV getrennt worden sei. Weiterhin setze die Erwähnung des besonderen Gesetzgebungsverfahrens in Art. 349 AEUV voraus, dass er herangezogen werden könne, um das Sekundärrecht zu ändern. Wenn ferner Art. 349 AEUV herangezogen werden könne, um die Anwendung des Primärrechts auf diese Gebiete anzupassen, müssten darunter erst recht auch vorläufige oder vorübergehende Maßnahmen fallen.

37. In Erwiderung auf die Kommission stellt die *französische Regierung* erstens fest, dass der räumliche Geltungsbereich des sekundären Unionsrechts in Art. 52 EUV und Art. 355 AEUV geregelt sei. Zweitens werde der Begriff „Verträge“ in einer Reihe von Bestimmungen des Primärrechts, etwa in Art. 19 EUV, im weiten Sinne verwendet. Drittens wird unter Betonung des weit gefassten Wortlauts von Art. 349 AEUV und der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung die Ansicht vertreten, dass Art. 349 AEUV ein breiter Anwendungsbereich zukommen müsse. Der Rat solle Art. 349 AEUV als *lex specialis* immer dann heranziehen, wenn er spezifisch auf GÄR bezogene Maßnahmen erlassen wolle. Viertens könne die Einräumung eines Aufschubs durchaus dazu dienen, den wirtschaftlichen

und/oder sozialen Härten zu begegnen, denen sich die GÄR gegenübersähen; ferner sähen einige der Verschiebungsregelungen (etwa die Art. 3 bis 5 der Verordnung und die Art. 1, 2 und 5 der horizontalen Richtlinie) spezifische Verpflichtungen oder Bedingungen in den Übergangszeiträumen vor. Fünftens könnten darüber hinaus nicht nur wirtschaftliche oder soziale Gesichtspunkte im engeren Sinne eine Heranziehung von Art. 349 AEUV rechtfertigen, sondern auch andere Faktoren wie etwa Umweltfaktoren. Schließlich sei fragwürdig, dass das Parlament einerseits im Zusammenhang mit der Verordnung den unterentwickelten Zustand von Teilen der Flotte Mayottes anerkenne, andererseits aber eine solche Anerkennung ablehne, soweit es um die dortige Vermarktung von Fischereierzeugnissen oder die industriellen Kapazitäten zur Verarbeitung von tierischen Nebenprodukten gehe.

## V – **Würdigung**

### A – *Vorbemerkungen*

38. Zunächst muss sich, und hierüber besteht allseits Einigkeit, die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt dieses Rechtsakts gehören. Hat dieser Rechtsakt zwei Zielsetzungen oder umfasst er zwei Komponenten, von denen sich eine als überwiegende Zielsetzung oder Komponente ausmachen lässt, während die andere nur akzessorisch ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Ausnahmsweise ist ein Rechtsakt, wenn feststeht, dass mit ihm mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen zweitrangig und mittelbar ist, auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu stützen. Die Kumulierung von zwei Rechtsgrundlagen ist jedoch ausgeschlossen, wenn die für sie jeweils vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind[6]. Ferner ist der betreffende Rechtsakt, wenn die Verträge eine spezifischere Bestimmung enthalten, die als Rechtsgrundlage für ihn dienen kann, auf diese Bestimmung zu stützen[7].

39. Dem Parteivorbringen ist im Wesentlichen zu entnehmen, dass die Kommission zum Anwendungsbereich von Art. 349 AEUV eine einschränkende Ansicht vertritt, während der Rat diesen andererseits weit auslegt. Das Parlament wiederum hält offenbar einen mittleren Ansatz für vorzugswürdig, der im Wesentlichen allerdings eher der Ansicht des Rates zuneigt.

40. Demnach erscheint mir verwunderlich, dass der Gerichtshof erneut mit der Lösung eines recht komplizierten Gesetzgebungsstreits befasst wird, gleichzeitig aber – da die angefochtenen Rechtsakte nach allseitiger Ansicht gut sind und nicht unmittelbar kassiert werden sollten – darum ersucht wird, sicherzustellen, dass seine Entscheidung keine Konsequenzen haben wird. Dies ist nicht die typische Aufgabe eines Gerichts.

41. Ferner werden erstens von beiden Seiten des Rechtsstreits – in gewissem Maße – vernünftige Punkte vorgetragen. Zweitens lehnen das Parlament und die Kommission zwar übereinstimmend die vom Rat vertretene Auslegung ab, stimmen aber in der Frage der richtigen Rechtsgrundlage nicht überein. Wie die mündliche Verhandlung gezeigt hat, scheint es bei den Ansätzen, die im

6 — Vgl. u. a. Urteil Kommission/Rat (C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

7 — Vgl. u. a. Urteil Parlament/Rat (C-48/14, EU:C:2015:91, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

vorliegenden Verfahren vertreten werden, eher um Fragen der Präferenz als der rechtlichen Begründung zu gehen. Das ist bedauerlich angesichts des Umstands, dass, wie erwähnt, die Wahl der Rechtsgrundlage objektiv sein sollte. Wie dem auch sei, geschuldet ist dies offenbar dem Wortlaut von Art. 349 AEUV, der nicht gerade ein Beispiel an Klarheit ist [8].

B – *Beherrschende Grundsätze für das Verhältnis der GÄR zur Union: Integration und Anpassung*

42. Das janusköpfige Verhältnis zwischen den GÄR und der Union beruht auf zwei scheinbar gegensätzlichen Grundsätzen. Ihr Zusammenspiel ist noch nicht völlig geklärt.

43. Seit 1957 ist das, damals sogenannte, Gemeinschaftsrecht auf die Vorläufer der GÄR, nämlich die französischen überseeischen Departements – grundsätzlich –, voll anwendbar. Dies steht im Gegensatz zu den ÜLG, für die das Unionsrecht nur gilt, soweit dies besonders vorgesehen ist [9]. Dieser Grundsatz, der, wie wir unten sehen werden, jetzt aus Art. 52 Abs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 355 Abs. 1 AEUV folgt, wird als *Grundsatz der Integration* bezeichnet und verdeutlicht die vollständige Eingliederung der GÄR in die Rechtsordnung der Union.

44. Andererseits gibt es selten ein für alle Fälle passendes Patentrezept. Glücklicherweise erfordert die uneingeschränkte Anwendung des Unionsrechts nicht die Anwendung der gleichen Regelungen, sondern lediglich ihre einheitliche Anwendung. Insbesondere die verschiedenen strukturellen Nachteile, die die GÄR belasten, erschweren ein Festhalten an einer völlig unmodulierten Anwendung des Unionsrechts. Die Notwendigkeit einer gesonderten Auseinandersetzung mit den Besonderheiten der GÄR wurde daher schon früh anerkannt. Dieser Grundsatz, der jetzt in Art. 349 AEUV verankert ist, wird als *Grundsatz der Anpassung* bezeichnet.

45. Mit der Zeit haben sich diese Grundsätze jedoch unterschiedlich entwickelt. In seiner ursprünglichen Fassung wurde, neben Art. 227 Abs. 1 EWG-Vertrag, wonach der EWG-Vertrag „für" die damaligen Mitgliedstaaten „gilt", in Abs. 2 dieses Artikels sodann die Anwendung des Vertrags auf bestimmte französische überseeische Hoheitsgebiete geregelt. In den 1970er Jahren erklärte der Gerichtshof in einem bedeutenden Urteil den Grundsatz der Integration zur Regel: Nach Ablauf einer anfänglichen Frist von zwei Jahren galt der EWG-Vertrag als solcher für diese Hoheitsgebiete, wobei der Rat befugt blieb, „den Erfordernissen dieser Gebiete entsprechende Sondermaßnahmen zu treffen" [10]. In den frühen 1990er Jahren wurde diese dem Rat zuerkannte Anpassungsbefugnis jedoch durch einige Urteile in Frage gestellt [11].

46. Am anderen Ende des Spektrums waren politische Rufe nach stärkerer Berücksichtigung der besonderen Lage der GÄR immer häufiger geworden [12]. Dies führte schließlich zum Erlass einer komplett überarbeiteten Bestimmung: Art. 299 Abs. 2 EG. Der neue Wortlaut dieser Bestimmung legte größere Betonung auf den Grundsatz der Anpassung und erläuterte, dass die „strukturbedingte

8 — Vgl. in diesem Sinne Ziller, J., „The European Union and the Territorial Scope of the European Territories", 38 Vict. U. Wellington L. Rev. 51, S. 62, der von der „sehr komplizierten Formulierung" von Art. 299 Abs. 2 EG spricht („Ziller, J. [2007]"); und Omarjee, I., „Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty", in Kochenov, D. (Hrsg.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Niederlande, S. 135, der den Gesetzestext von Art. 349 AEUV für „enttäuschend" hält.

9 — Vgl. zu Art. 299 Abs. 2 EG Urteil X und TBG (C-24/12 und C-27/12, EU:C:2014:1385, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

10 — Vgl. Urteil Hansen & Balle (148/77, EU:C:1978:173, Rn. 10 und 11). Vgl. ferner Urteil Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, Rn. 13 und 14).

11 — Vgl. Urteile Legros u. a. (C-163/90, EU:C:1992:326) und Lancry u. a. (C-363/93 und C-407/93 bis C-411/93, EU:C:1994:315). In der letzteren Rechtssache entschied der Gerichtshof, dass die dem Rat durch Art. 227 Abs. 2 EWG-Vertrag zuerkannte Anpassungsbefugnis auf solche Bereiche beschränkt ist, die nicht zu denjenigen gehören, die nach dieser Bestimmung auf die dort aufgeführten Hoheitsgebiete sofort anwendbar sind (vgl. Rn. 37 und 38 des Urteils).

12 — Vgl. u. a. die dem Vertrag von Maastricht beigefügte Erklärung zu den Gebieten in äußerster Randlage der Gemeinschaft (ABl. 1992, C 191, S. 104), die „Funchal-Erklärung" der Präsidenten der Regionen in äußerster Randlage vom 14. März 1996, die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Entwicklungsproblemen der Gebiete in äußerster Randlage der Europäischen Union vom 24. April 1997 (ABl. C 150, S. 62) und die dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Erklärung Nr. 30 zu den Inselgebieten (ABl. 1997, C 340, S. 136).

soziale und wirtschaftliche Lage“ der GÄR „durch die Faktoren Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen erschwert wird, die als ständige Gegebenheiten und durch ihr Zusammenwirken die Entwicklung schwer beeinträchtigen“ (im Folgenden: GÄR-Merkmale). Ferner schaffte sie eine eigenständige Rechtsgrundlage für den Erlass „spezifischer Maßnahmen“ für die GÄR. Zwischenzeitlich erging auf durchaus überraschend parallelem Wege hierzu Anfang 1998 ein Urteil des Gerichtshofs, das die Anpassungsbefugnisse des Rates nach Art. 299 Abs. 2 EG wieder anzuerkennen schien [13].

47. Festzuhalten bleibt jedoch, dass der Gerichtshof weder Art. 299 Abs. 2 EG noch Art. 349 AEUV in substanzieller Weise ausgelegt hat [14]. Ich komme unten – soweit relevant – im Zusammenhang mit der Erörterung des Vorbringens der Parteien auf die Würdigung der letztgenannten Bestimmung zurück. Trotzdem erscheinen an dieser Stelle einige Anmerkungen allgemeiner Art zum Anwendungsbereich von Art. 349 AEUV angezeigt.

48. Erstens ist klar, dass die beiden Leitgrundsätze, der Grundsatz der Integration und der der Anpassung, nicht gerade eine perfekte Kombination abgeben, und es erscheint eher paradox, an beiden als übergreifenden Zielen festzuhalten. In diesem Zusammenhang sollte nicht übersehen werden, dass ein Vorrang des Grundsatzes der Anpassung vor dem der Integration tatsächlich dazu führt, dass den GÄR – anders als den ÜLG – in gewissem Maße sozusagen ein „Rosinenpicken“ gestattet wird [15]. Diese Problematik spitzt sich angesichts des Umstands weiter zu, dass einige benachteiligte Gebiete innerhalb des kontinentalen Unionsgebiets möglicherweise ebenso oder sogar noch stärker einer besonderen Behandlung bedürfen, zumindest nach der Welle von Erweiterungen seit 2004.

49. Zweitens verfolgt der Gesetzgeber, wie vom Rat zugestanden, nicht immer einen einheitlichen Ansatz bei der Entscheidung, ob Art. 349 AEUV (bzw. ihm vorangegangene Fassungen) oder sektorale Rechtsgrundlagen für spezifische Maßnahmen mit Geltung für die GÄR herangezogen werden.

50. Drittens wurde Art. 299 EG zwar durch den Vertrag von Lissabon in drei Bestimmungen, nämlich Art. 52 EUV, Art. 349 AEUV und Art. 355 AEUV, aufgespalten, die Bedeutung dieser Trennung ist jedoch unklar [16]. Nach Art. 52 Abs. 1 EUV gelten die „Verträge“ für die Mitgliedstaaten – offenbar als Adressaten, da Abs. 2 der Bestimmung, der den räumlichen Geltungsbereich der Anwendung der „Verträge“ regelt, auf Art. 355 AEUV verweist. Somit ist, anders als früher, klar, dass der räumliche Anwendungsbereich des EU-Vertrags der gleiche ist wie der des AEU-Vertrags. Für die GÄR bestimmt Art. 355 Abs. 1 AEUV sodann weiter, dass die „Verträge“ für sie „nach“ Art. 349 AEUV gelten. Die letztere Bestimmung trifft jedoch keine geografisch detaillierte Regelung, in welcher Weise die „Verträge“ für die GÄR gelten, außer aufgeführte Hoheitsgebiete zu erwähnen. Gleichwohl ermöglicht sie dem Rat aber, spezifische Maßnahmen u. a. zur Änderung der „Anwendung der Verträge“ auf

13 — Vgl. Urteil Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68) (bestätigt durch Urteil Sodiprem u. a. (C-37/96 und C-38/96, EU:C:1998:179), in dem der Gerichtshof offenbar die Umstände jener Rechtssache von denjenigen des Urteils Legros u. a. (C-163/90, EU:C:1992:326) abzugrenzen suchte. Die Literatur hat die Vermutung angestellt, der Gerichtshof sei von dem neuen Art. 299 Abs. 2 EG inspiriert gewesen, dessen Wortlaut am 10. November 1997 im Amtsblatt veröffentlicht worden war, d. h., bevor der Gerichtshof sein Urteil in jener Rechtssache verkünden sollte (was am 19. Februar 1998 geschah), vgl. Ziller, J. (2007), S. 62, und 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.

14 — Vgl. allerdings Beschluss Região autónoma dos Açores/Rat (C-444/08 P, EU:C:2009:733). Vgl. auch Urteil des Gerichts Sinaga/Kommission (T-321/00, T-222/01 und T-217/99, EU:T:2006:251).

15 — Dieser Gesichtspunkt soll dem Gerichtshof bewusst gewesen sein, als ihm die Rechtssachen zur Entscheidung vorlagen, die zu den Urteilen Legros u. a. (C-163/90, EU:C:1992:326) und Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66) führten; vgl. Ziller, J. (2007), S. 60.

16 — In der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass Grund für diese Aufspaltung nichts anderes gewesen sei, als den Wortlaut von Art. 299 EG „zu säubern“; vgl. Ziller, J., „Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty“, in Kochenov, D. (Hrsg.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Niederlande, S. 81 und 82 („Ziller, J. [2011]“), und Murray, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Niederlande, S. 89.

diese Gebiete unter bestimmten Bedingungen zu erlassen. Art. 349 AEUV stellt daher meines Erachtens nicht nur eine Rechtsgrundlage für den Erlass „spezifischer Maßnahmen" dar, sondern grenzt auch den räumlichen Geltungsbereich der „Verträge" für die GÄR anhand dieser Maßnahmen weiter ab.

51. Viertens ist Art. 349 AEUV im Vergleich zu früheren Fassungen etwas verbessert worden. Zunächst ist der allgemein gefasste Verweis auf die französischen überseeischen Departements verschwunden – der den Eindruck erweckte, dass der GÄR-Status von der Qualifizierung eines Gebiets nach innerstaatlichem Recht abhängt. Dann ist anders als vorher in Art. 349 Abs. 2 AEUV nicht mehr vorgesehen, dass der Rat bestimmte Politikbereiche „berücksichtigt" [17], sondern vielmehr, dass die spezifischen Maßnahmen „insbesondere" diese Politikbereiche „betreffen". Die GÄR-Politikbereiche sind somit nunmehr Gegenstand der spezifischen Maßnahmen und nicht ihr Grund – die letztere Funktion erfüllt bereits die Aufzählung der GÄR-Merkmale.

52. Schließlich trübt eine mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Änderung das Bild allerdings leider ein. Ich spreche von der scheinbar harmlosen Erwähnung der Möglichkeit in Art. 349 Abs. 1 Satz 2 AEUV, dass die „spezifischen Maßnahmen vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen [werden könnten]". Zum einen stellt meines Erachtens Art. 349 AEUV an sich schon ein besonderes Gesetzgebungsverfahren im Sinne von Art. 289 Abs. 2 AEUV dar. Gleichwohl ist in der Literatur die Bedeutung dieses Satzes ebenso umstritten [18] wie zwischen den Parteien und Streithelfern in der mündlichen Verhandlung [19]. Im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen bedarf dieser Punkt jedoch keiner verbindlichen Klärung.

### C – *Beschränkt sich Art. 349 AEUV auf Anpassungen des Primärrechts (Theorie der Kommission)?*

53. Seit der Annahme des Vertrags von Amsterdam hat die Kommission standhaft eine enge Auslegung von Art. 349 AEUV vertreten [20]. Sie wird im Wesentlichen auf eine besondere Auslegung von Art. 349 AEUV im Einklang mit Art. 355 Abs. 1 AEUV gestützt, wonach für die GÄR im Regelfall nur die „Bestimmungen der Verträge" [21] unter Ausschluss des Sekundärrechts gelten. Da Art. 349 AEUV vorsieht, dass der Rat „spezifische Maßnahmen [beschließt], die … darauf abzielen, die *Bedingungen für die Anwendung der Verträge* auf die genannten Gebiete … festzulegen" (Hervorhebung nur hier), schließt die Kommission hieraus, dass diese Bestimmung den Rat nur zu Anpassungen der Art und Weise ermächtigt, in der das Primärrecht auf die GÄR Anwendung findet.

17 — Es handelt sich dabei um folgende Politikbereiche: Zoll- und Handelspolitik, Steuerpolitik, Freizonen, Agrar- und Fischereipolitik, die Bedingungen für die Versorgung mit Rohstoffen und grundlegenden Verbrauchsgütern, staatliche Beihilfen sowie die Bedingungen für den Zugang zu den Strukturfonds und zu den horizontalen Programmen (im Folgenden: GÄR-Politikbereiche).

18 — Perrot, D., vertritt in „Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne", R.T.D. Eur. 2009, S. 733, die Ansicht, dass mit diesem „sibyllinischen" Satz andere besondere Gesetzgebungsverfahren übergangen werden sollten, die strengere Abstimmungserfordernisse als diejenigen nach Art. 16 Abs. 3 EUV (qualifizierte Mehrheit) vorsehen. Omarjee, I., nimmt offenbar den gegenteiligen Standpunkt ein, vgl. a. a. O., S. 134. Nach Ansicht von Ziller, J. (2011), ist dieser Satz im Licht des Wortlauts von Art. III-330 des Verfassungsvertrags zu verstehen, der bestimmte Kategorien von Rechtsakten in einer neuen Normenhierarchie benannte, die im Vertrag von Lissabon wohl dem Triptychon aus Gesetzgebungsakten, delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten entspricht.

19 — Nach meinem Verständnis des entsprechenden Vorbringens vertraten der Rat und das Königreich Spanien auf Grundlage einer auf die Entstehungsgeschichte von Art. 349 AEUV gestützten Auslegung die Ansicht, dass mit diesem Satz dem Rat die Möglichkeit gegeben werden solle, spezifische Maßnahmen sowohl in Form von Gesetzgebungsakten als auch von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter zu erlassen. Die Portugiesische Republik vertrat die Ansicht, dieser Satz solle Art. 349 AEUV Vorrang vor anderen besonderen Gesetzgebungsverfahren geben, während die Französische Republik sein Ziel darin sah, die Voraussetzungen dieser Verfahren zu kumulieren. Die Kommission stimmte mit keiner dieser Ansichten überein und führte u. a. an, dass die Unterscheidung zwischen einem Gesetzgebungsakt und einem Rechtsakt ohne Gesetzescharakter nicht mit der Abgrenzung zwischen „primärem und sekundärem Unionsrecht" gleichzusetzen sei.

20 — Vgl. u. a. die Antwort von Kommissionspräsident Prodi vom 4. September 2001 auf die Parlamentarische Anfrage P-1691/2001 (ABl. 2002, C 81 E, S. 52), wonach „die Kommission … an ihrem Standpunkt fest[hält], dass unbeschadet des Rückgriffs auf die für die gemeinsamen Politiken vorgesehenen spezifischen Rechtsgrundlagen Artikel 299 Absatz 2 [EG] nur für die von den Vertragsbestimmungen abweichenden Maßnahmen als Rechtsgrundlage heranzuziehen ist".

21 — Hinzuweisen ist darauf, dass einige Sprachfassungen von Art. 355 Abs. 1 AEUV (wie etwa die DA- und DE-Fassung) nicht von „den Bestimmungen der Verträge", sondern einfach von den „Verträgen" sprechen.

54. Die Auslegung der Kommission hat den Vorteil, einfach zu sein. Doch habe ich in mehrfacher Hinsicht Schwierigkeiten damit.

55. Erstens habe ich oben in Nr. 50 dargestellt, wie die „Verträge“ als Begriff, der in Art. 52 EUV sowie in den Art. 349 und 355 Abs. 1 AEUV verwendet wird, auf die GÄR Anwendung finden. Wie ich sogleich erläutern werde, stützen diese Bestimmungen die Ansicht der Kommission nicht.

56. In Ermangelung gegenteiliger Hinweise ist der Begriff „Verträge“ nämlich normalerweise nicht im engen Sinne, sondern dahin zu verstehen, dass er die Unionsrechtsordnung insgesamt (den Besitzstand) bezeichnet. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Wort im Plural verwendet wird, wie in den vorgenannten Bestimmungen. Eine Befugnis zur Anpassung nur des Primärrechts und nicht des Sekundärrechts anzuerkennen, wäre wenig einleuchtend und widerspräche dem Grundsatz, dass das Recht auf Mehr im Allgemeinen auch das Recht auf Weniger umfasst. An anderen Stellen wird dort, wo von den „Verträgen“ die Rede ist, darunter üblicherweise auch das Sekundärrecht verstanden, wie etwa in Art. 19 EUV und Art. 258 AEUV. Die Kommission weist selbstverständlich zu Recht darauf hin, dass jede Bestimmung für sich verstanden werden müsse. Auch auf die Gefahr hin, Selbstverständliches auszuführen, umfasst deshalb beispielsweise die Erwähnung der „Verträge“ in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EUV und in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 AEUV im Zusammenhang mit ihrer Stellung innerhalb der allgemeinen Normenhierarchie nicht das Sekundärrecht. Art. 52 EUV, Art. 349 AEUV und Art. 355 Abs. 1 AEUV sind jedoch Bestimmungen allgemeiner Natur (die beiden Letzteren stehen im Siebten Teil des AEU-Vertrags unter dem Titel „Allgemeine und Schlussbestimmungen“). Entgegen dem, was die Kommission vorbringen mag, stützt ferner die zu GÄR ergangene Rechtsprechung ihre Ansicht nicht [22].

57. Zweitens ist die – auf eine Frage des Gerichtshofs hin geäußerte – Annahme, dass die Theorie der Kommission aus Art. 288 AEUV ableitbar sein könnte, nicht haltbar. Neben der Regelung ihrer rechtlichen Wirkungen legt diese Bestimmung fest, *an wen* sekundärrechtliche Bestimmungen sich richten (die Adressaten). Dagegen regelt sie nicht, *wo* diese Bestimmungen gelten.

58. Drittens erscheint die von der Kommission vertretene Auslegung von Art. 349 AEUV selektiv. Abs. 1 dieser Bestimmung gestattet dem Rat, „spezifische Maßnahmen [zu beschließen], die *insbesondere* darauf abzielen, die Bedingungen für die Anwendung der Verträge auf die genannten Gebiete, *einschließlich gemeinsamer Politiken*, festzulegen“ (Hervorhebung nur hier). Die betreffenden spezifischen Maßnahmen können daher zwar eindeutig differenzierte Regelungen für die Anwendung der Verträge einschließen, sind aber nicht allein auf diesen Aspekt beschränkt.

59. Viertens regelt Art. 349 Abs. 2 AEUV, dass die spezifischen Maßnahmen „insbesondere“ die GÄR-Politikbereiche betreffen. Da viele dieser Politikbereiche nicht abschließend durch das Primärrecht geregelt sind, müsste eine sachgerechte Auslegung von Art. 349 AEUV die Befugnis des Rates zur Änderung des Sekundärrechts einschließen.

60. Fünftens spricht, unabhängig davon, welchen genauen Zweck dieser Satz verfolgt, gerade die Tatsache, dass spezifische Maßnahmen vom Rat möglicherweise „gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren“ erlassen werden können, für die Annahme, dass Art. 349 AEUV genutzt werden kann, um das Sekundärrecht anzupassen.

61. Schließlich ist die Kommission der Ansicht, dass ihre Auslegung mit der Entstehungsgeschichte der jetzt in Art. 349 AEUV enthaltenen Bestimmung im Einklang stehe. Ich denke insoweit nicht, dass Art. 349 AEUV unter Rückgriff (insbesondere) auf den Wortlaut von Art. 227 Abs. 2 EWG-Vertrag gelesen werden kann, der grundlegend abweicht. Im Gegenteil ist Art. 349 AEUV für sich auszulegen.

22 — Im Urteil van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32) entschied der Gerichtshof, dass infolge des Umstands, dass nach Art. 227 Abs. 3 EWG-Vertrag (jetzt Art. 355 Abs. 2 AEUV) der EWG-Vertrag für die Niederländischen Antillen als ÜLG mangels einer anderslautenden besonderen Bestimmung nicht galt, eine dortige Geltung des Sekundärrechts ebenfalls ausgeschlossen war, vgl. Rn. 35 bis 41.

62. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen und entgegen anderer, von der Kommission vorgetragener Argumente komme ich zu dem Ergebnis, dass Art. 349 AEUV sich nicht auf Anpassungen des Primärrechts beschränkt. Demnach wären die Klagen in den Rechtssachen C-133/14 bis C-135/14 abzuweisen.

D – *Gilt Art. 349 AEUV nicht für Verschiebungen der Anwendung des Unionsrechts (Hauptvorbringen des Parlaments)?*

63. Das Parlament nimmt offenbar unter den streitenden Organen die mittlere Haltung ein. Sein Hauptvorbringen ist nämlich, dass schlichte Verschiebungen der Anwendung des Unionsrechts nicht nach Art. 349 AEUV geregelt werden dürften, sondern auf Grundlage der sektoralen Rechtsgrundlagen erlassen werden müssten. Die sektoralen Rechtsgrundlagen gäben dem Unionsgesetzgeber bereits die Möglichkeit, differenzierte Umsetzungsfristen vorzusehen. Dagegen sei eine solche Maßnahme durch die GÄR-Merkmale an sich sämtlich wohl nicht zu rechtfertigen.

64. Auch wenn ich ein gewisses Maß an Sympathie für ausgewogene Ansätze habe, muss diesem der Erfolg verwehrt bleiben. Einerseits spricht eine mangelnde Überzeugung aus der Tatsache, dass das Parlament keine Nichtigkeitsklage gegen die Mini-Richtlinie erhoben hat[23]. Vor allem aber sind in Art. 349 AEUV schlicht „spezifische Maßnahmen“ genannt. Die Bestimmung schließt daher die Möglichkeit nicht von vornherein aus, dass der Rat den Zeitpunkt der Umsetzung eines Unionsrechtsakts verschiebt.

65. Zur Sicherheit erläutert Art. 349 AEUV, was mit den „spezifischen Maßnahmen“ gemeint ist, die der Rat erlassen kann: „D]er Rat [beschließt] spezifische Maßnahmen, die *insbesondere* darauf abzielen, die Bedingungen für die Anwendung der Verträge auf die genannten Gebiete, einschließlich gemeinsamer Politiken, festzulegen. … Die [spezifischen Maßnahmen] betreffen *insbesondere* die [GÄR-Politikbereiche] (Hervorhebung nur hier). Ersichtlich wird, dass nicht abschließende Formulierungen verwendet werden. Selbst wenn also von der Annahme ausgegangen würde, dass eine Verschiebung des Zeitpunkts der Umsetzung der angefochtenen Rechtsakte nicht unter diese Fallkategorien fallen kann, schließt der Wortlaut dieser Bestimmung diese Möglichkeit nicht aus.

66. Vor allem jedoch würde, wenn der Rat beschließt, den Zeitpunkt der Umsetzung eines Unionsrechtsakts nach Art. 349 AEUV zu verschieben, dies in der Tat eine „spezifische Maßnahme“ darstellen, die von der allgemeinen Norm abweicht. Wie der Rat und die Portugiesische Republik zu Recht vortragen, findet eine künstliche Unterscheidung danach, ob die betreffenden spezifischen Maßnahmen ständiger oder vorübergehender Natur sind, auf die die Auslegung des Parlaments nämlich hinausliefe, in Art. 349 AEUV selbst keine rechtliche Grundlage. Die Tatsache, dass Art. 349 AEUV die GÄR-Merkmale als ständig bezeichnet, ist für die zeitliche Natur der spezifischen Maßnahmen, die der Rat erlassen kann, ohne Relevanz. Vielmehr würde, ich komme unten auf diesen Punkt zurück – wie auch die Portugiesische Republik vorträgt –, eine ständige Abweichung sicherlich eher gegen Art. 349 Abs. 3 AEUV verstoßen. Wenn ferner der Rat eine spezifische Maßnahme aufgrund von Art. 349 AEUV erlassen kann, die ein bestimmtes GÄR – vorbehaltlich regelmäßiger Überprüfungen zu einem späteren Zeitpunkt – vom Geltungsbereich des Unionsrechts vollständig ausnimmt, kann ich nicht erkennen, warum er nicht auch den Zeitpunkt der Anwendung des Sekundärrechts in einem solchen Gebiet sollte verschieben können.

67. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, das Vorbringen des Parlaments, wonach Art. 349 AEUV nicht für Verschiebungen der Anwendung des Unionsrechts gelte, zurückzuweisen. Demnach wären die Klage in der Rechtssache C-136/14 und die Klage in der Rechtssache C-132/14, soweit Letztere sich gegen Art. 4 der Verordnung richtet, abzuweisen. Zu

23 — Auf eine in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage hin bestätigte das Parlament, dass es die Mini-Richtlinie aus politischen Gründen nicht angefochten habe.

klären bleibt die Entscheidung über das Vorbringen des Parlaments, wonach der Rat Art. 349 AEUV nicht für den Erlass der Art. 1, 2 und 3 Abs. 3 der Verordnung habe heranziehen dürfen, das ich unten in den Nrn. 78 ff. würdigen werde. Da dies angezeigt erscheint, werde ich jedoch einige ergänzende Bemerkungen vorausschicken.

E – *Weitere Erwägungen zum Ansatz des Rates*

68. Als Ergebnis der vorstehenden Ausführungen verbleibt mir die Ansicht des Rates, der ich mich grundsätzlich anschließen kann. Obwohl dies in Anbetracht des Erörterungsstands zu Art. 349 AEUV nicht unbedingt erforderlich sein mag und um ein gewisses Maß an Klarheit für die Zukunft zu schaffen, nehme ich diese Gelegenheit wahr, um meine Ansichten und Bedenken zu der vom Rat vertretenen Auslegung im Wesentlichen zusammenzufassen.

69. Zunächst überzeugt mich die Ansicht des Rates (und der Streithelfer) nicht, wonach Art. 349 AEUV als *lex specialis* immer dann herangezogen werden *müsse*, wenn GÄR Gegenstand eines Gesetzgebungsvorschlags seien. Erstens erging die einzige Entscheidung, auf die der Rat diese Ansicht stützt, auf Grundlage völlig anderer Umstände [24]. Zweitens stützt der Rat seine Ansicht hauptsächlich auf die Spezialität von Art. 349 AEUV in geografischer Hinsicht und erläutert dabei – mit Ausnahme von Art. 114 AEUV – nicht, inwieweit Art. 349 AEUV im Hinblick auf seinen normativen Inhalt spezieller als die von der Kommission vorgeschlagenen sektoralen Rechtsgrundlagen ist. Drittens steht, auch wenn die für den Erlass anderer Unionsrechtsakte herangezogene Rechtsgrundlage irrelevant ist [25], der Ansatz des Rates meines Erachtens nicht im Einklang mit seiner eigenen gegenwärtigen Praxis [26]. Viertens dürfte die vom Rat vertretene Auslegung von Art. 349 AEUV die Tatsache außer Betracht lassen, dass die GÄR nach dieser Bestimmung keinen automatischen Anspruch darauf haben, dass ihre spezifische Lage berücksichtigt wird [27].

70. Meines Erachtens lässt sich daher den Verträgen nichts entnehmen, was dafür spräche, dass Art. 349 AEUV Vorrang vor den sektoralen Rechtsgrundlagen zukäme. Anders formuliert, ist Art. 349 AEUV kein „schwarzes Loch der Gesetzgebung“. Die Erfüllung der Voraussetzungen dieser Bestimmung unterstellt, hat der Rat die Wahl, diese Bestimmung oder die sektoralen Bestimmungen heranzuziehen, ist aber nicht verpflichtet, die eine und nicht die andere zu wählen. Dies gilt selbstverständlich unbeschadet der Anwendung der anderen, oben in Nr. 38 genannten allgemeinen Grundsätze.

71. Was die Wahl zwischen den sektoralen Rechtsgrundlagen und Art. 349 AEUV angeht, leitet der Rat (ebenso wie die Streithelfer) aus der in dieser Bestimmung verwendeten Formulierung „unter Berücksichtigung“ ab, dass die ergriffenen Maßnahmen an sich nicht dazu dienen müssten, die strukturellen Nachteile auszugleichen, die die GÄR belasteten. Darüber hinaus schließt er aus den

24 — Vgl. Urteil Kommission/Rat (C-533/03, EU:C:2006:64). Dieses Urteil betraf die Frage der Rechtsgrundlage sekundärrechtlicher Bestimmungen über die steuerliche Zusammenarbeit. Rn. 45 des Urteils, auf die sich der Rat stützt, befasste sich mit der Stellung von Art. 93 EG (jetzt Art. 113 AEUV) als *lex specialis* für die Harmonisierung bestimmter Steuern gegenüber der allgemeinen Bestimmung über die Angleichung der Rechtsvorschriften in Art. 95 EG (jetzt Art. 114 AEUV). Die letztere Bestimmung regelt ausdrücklich, dass sie gilt, „[s]oweit … nichts anderes bestimmt ist“, und ferner, dass sie nicht für die Harmonisierung der „Bestimmungen über die Steuern“ gilt. Im Unterschied zu den vorliegenden Rechtssachen dürfte sich dieses Beispiel für eine *Lex-specialis*-Situation daher weitgehend von selbst verstehen.

25 — Vgl. Urteil Parlament/Rat (C-48/14, EU:C:2015:91, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 — Vgl. aus jüngerer Zeit die Verordnung (EU) Nr. 228/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 des Rates (ABl. L 78, S. 23), die auf der gemeinsamen Grundlage von Art. 42 Abs. 1, Art. 43 Abs. 2 und Art. 349 AEUV erlassen wurde, und die Richtlinie 2013/61/EU des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinien 2006/112/EG und 2008/118/EG hinsichtlich der französischen Regionen in äußerster Randlage, insbesondere Mayotte (ABl. L 353, S. 5), die auf Grundlage von Art. 113 AEUV (mit Einstimmigkeitserfordernis) am gleichen Tag erlassen wurde wie die angefochtenen Rechtsakte. Hierzu in der mündlichen Verhandlung befragt, antwortete der Rat, dass die Rechtsgrundlage der letzteren Richtlinie aus „praktischen Gründen“ nicht in Art. 349 AEUV abgeändert worden sei.

27 — Vgl. hierzu Beschluss Região autónoma dos Açores/Rat (C-444/08 P, EU:C:2009:733, Rn. 38 und 39).

verwendeten Formulierungen „insbesondere“ und „einschließlich“ sowie den langen Aufzählungen, dass Art. 349 AEUV ein weiter Anwendungsbereich zukommen müsse, gegebenenfalls auch unter Einschluss des Umweltbereichs. Er gesteht jedoch zu, dass die spezifischen Maßnahmen „erforderlich, verhältnismäßig und genau bestimmt“ sein müssten.

72. Ich stimme mit dem Rat darin überein, dass Art. 349 AEUV ungewöhnlich weit gefasst ist. Dies stützt seine Ansicht in der Tat in substanzieller Weise. Soweit die Möglichkeit beststeht, eine „spezifische Maßnahme“ zu ergreifen, scheinen die legislativen Befugnisse des Rates nahezu unbegrenzt zu sein und auch Anpassungen des Primärrechts zu umfassen [28].

73. Ich denke allerdings, dass der Rat den GÄR-Merkmalen mehr als ein bloßes Lippenbekenntnis erweisen muss; sie müssen wirklich belegbar sein. Dies zu gewährleisten, dürfte in erster Linie Sache des Gesetzgebers sein [29]. Insoweit sollte sich die gerichtliche Überprüfung somit, wie bei anderen gesetzgeberischen Entscheidungen, auf ein Minimum beschränken [30]. Diesem Ansatz folgend sehe ich von einer Stellungnahme zu der Frage ab, ob Umweltfaktoren eine Heranziehung von Art. 349 AEUV rechtfertigen können, da dies im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht erforderlich ist. Sagen lässt sich aber eines: In Fällen wie denjenigen der vorliegenden Rechtssachen folgt aus Art. 293 AEUV, dass der Rat einstimmig handeln muss, wenn er die Rechtsgrundlage eines Gesetzgebungsvorschlags ändert. Vor allem aber kann in einer solchen Situation nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommission ihren Vorschlag möglicherweise zurücknimmt, soweit die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind [31].

74. Diesem gedanklichen Ansatz weiter folgend ist – erstens – festzuhalten, dass Art. 349 AEUV ein eingebautes Sicherheitsventil enthält: Die spezifischen Maßnahmen dürfen „die Integrität und Kohärenz der Rechtsordnung der Union [nicht aushöhlen]“. Aber was bedeutet das? Ist das tatsächlich mit einer gewöhnlichen Prüfung der Verhältnismäßigkeit in dem Sinne gleichzusetzen, dass die spezifischen Maßnahmen „erforderlich, verhältnismäßig und genau bestimmt“ sein müssen?

75. Diese Formulierung stammt aus dem Urteil Chevassus-Marche [32], das Art. 227 Abs. 2 EWG-Vertrag betraf, eine Bestimmung, die von Grund auf überarbeitet wurde. Es erscheint daher zweifelhaft, ob diese Rechtsprechung auf Art. 349 AEUV einfach übertragen werden kann. In der Tat scheint die Möglichkeit einer „[Aushöhlung der] Integrität und Kohärenz der Rechtsordnung der Union“ eine gewisse Ähnlichkeit mit der in Art. 256 Abs. 2 AEUV verwendeten Formel der „ernsten Gefahr einer Beeinträchtigung der Einheit oder der Kohärenz des Unionsrechts“ zu haben. Gleichwohl wird – zu Recht – in Frage gestellt, ob es überhaupt möglich ist, nach Art. 349 AEUV von den Regelungen über den Binnenmarkt oder die gemeinsame Politiken abzuweichen, ohne ihr Funktionieren sowie die Integrität und die Kohärenz der Unionsrechtsordnung auszuhöhlen [33]. Eine andere Möglichkeit sehe ich jedoch nicht – das gegenteilige Ergebnis würde den eigentlichen Zweck von Art. 349 AEUV gefährden. Tatsächlich lassen sich bereits Quellen für diese Ansicht anführen (wenn auch leider nicht unmittelbar zu Art. 299 Abs. 2 EG oder Art. 349 AEUV): In der Rechtssache RAR [34] vertrat Generalanwalt Mischo die Ansicht, dass die unbeschränkte Möglichkeit, mit Förderung durch Agrarbeihilfen hergestellten Zucker von den Azoren in den Rest der Gemeinschaft zu exportieren, zu einer „echten Verdrehung des Systems“ führe. Die Antwort des Gerichtshofs war

28 — Der ehemalige Richter Puissochet, außerhalb seiner Amtstätigkeit Verfasser von „Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques“, Rodríguez Iglesias, G. C., u. a. (Hrsg.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, S. 506, Fn. 54, wies auf die Möglichkeit hin, dass es möglicherweise nicht erforderlich gewesen sei, die Entscheidung betreffend die Sondersteuer „octroi de mer“, die im Zentrum des Urteils Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68) stand, *neben* Art. 227 Abs. 2 EWG-Vertrag *auch noch* auf Art. 235 EWG-Vertrag (jetzt Art. 352 AEUV) zu stützen.

29 — Vgl. hierzu Perrot, D., a. a. O., Fn. 56. Vgl. entsprechend Urteil Sodiprem u. a. (C-37/96 und C-38/96, EU:C:1998:179, Rn. 33).

30 — Vgl. zu Art. 227 Abs. 2 EWG-Vertrag Urteil Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, Rn. 14 und 17).

31 — Vgl. zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Urteil Rat/Kommission (C-409/13, EU:C:2015:217).

32 — C-212/96, EU:C:1998:68, Rn. 49.

33 — Vgl. Omarjee, I., a. a. O., S. 135.

34 — Schlussanträge in der Rechtssache RAR (C-282/00, EU:C:2002:299, Nrn. 81 bis 92).

jedoch, dass in Ermangelung eines ausdrücklichen Verbots und im Licht des Grundprinzips des freien Warenverkehrs die Lieferung dieses Zuckers in die Gemeinschaft keinen Beschränkungen unterlag. Ferner bezweckte das Rahmenprogramm, das diese Beihilfe zuließ, nicht, den Markt der Azoren abzuschotten oder unüberwindliche Hindernisse für den Handelsverkehr zu schaffen, sondern zur Einbeziehung der Azoren in den Binnenmarkt beizutragen, indem es bestimmte Vergünstigungen für sie vorsah [35].

76. Zweitens denke ich, dass aus Art. 349 Abs. 3 AEUV folgt, dass die Befugnisse des Rates einer gesetzlichen Schranke unterliegen müssen, die der Differenzierung zwischen GÄR und ÜLG Rechnung trägt. Das gesamte Konzept einer Zuerkennung des Status als GÄR liegt nämlich darin, dass das Unionsrecht grundsätzlich voll gelten soll, soweit nicht die örtlichen Gegebenheiten dieses Bestreben unmöglich machen. Vor diesem Hintergrund bezweifle ich, dass die Zulassung einer dauerhaften Abweichung ohne irgendeine Form einer regelmäßigen Überprüfung oder „Auslaufklausel“ mit dem Zweck dieser Bestimmung vereinbar wäre [36].

77. Allerdings wird im vorliegenden Verfahren nicht vorgetragen, dass die angefochtenen Maßnahmen die Rechtsordnung der Union gefährdeten. Einer Entscheidung des Gerichtshofs hierüber bedarf es daher nicht.

## F – *Verbleibende Fragen zu Rechtssache C-132/14 und Folgen für die Nichtigkeitsklagen*

78. Ich bin bereits zu dem Ergebnis gekommen, dass den drei Nichtigkeitsklagen der Kommission (Rechtssachen C-133/14 bis C-135/14) und den Klagen des Parlaments gegen die horizontale Richtlinie in der Rechtssache C-136/14 sowie seiner Klage in der Rechtssache C-132/14, soweit diese sich gegen Art. 4 der Verordnung richtet, der Erfolg verwehrt bleiben muss. Was den verbleibenden Gegenstand der Rechtssache C-132/14 angeht, bestreitet das Parlament nicht, dass der Rat Art. 3 Abs. 1 und 2 sowie Art. 5 der Verordnung nach Art. 349 AEUV erlassen darf. Demnach hat der Gerichtshof zu entscheiden, ob der Rat die letztere Bestimmung für den Erlass der Art. 1, 2 und 3 Abs. 3 der Verordnung heranziehen durfte oder ob er sich stattdessen auf Art. 43 Abs. 2 AEUV hätte stützen müssen.

79. Um somit zuerst auf Art. 1 Abs. 2 der Verordnung einzugehen, denke ich, dass das Vorbringen des Parlaments zu dieser Bestimmung, die die Untersagung des Ringwaden-Fangs betrifft, wie der Rat anmerkt, auf einem Missverständnis des Ziels der Verordnung und insbesondere ihres dritten Erwägungsgrundes beruht [37]. Das Ziel ist nicht das Bemühen um den Erhalt der großen Wanderfische, wie Thunfisch und thunfischartigen Spezies, um dieser Spezies willen (was angesichts ihrer Wandercharakteristik keinen Sinn ergeben dürfte), sondern ihr Erhalt *nahe der Küsten Mayottes im Interesse der örtlichen Flotte*, die weitgehend noch mechanische Langleiner statt der fortschrittlicheren Ringwadenfischer einsetzt und gegenüber ausländischen Flotten nicht wettbewerbsfähig ist. Demnach dürfte diese Untersagung die spezifische soziale und wirtschaftliche Lage Mayottes berücksichtigen, so dass sie in der Tat auf Grundlage von Art. 349 AEUV erlassen werden durfte.

35 — Vgl. Urteile RAR (C-282/00, EU:C:2003:277, Rn. 55 und 59) und ferner Sodiprem u. a. (C-37/96 und C-38/96, EU:C:1998:179, Rn. 33), wo der Gerichtshof entschied, dass solche Abweichungen den Binnenmarkt „so wenig wie möglich“ stören „und die Handelsbedingungen daher nicht in einem Maße verändern [dürfen], das dem gemeinsamen Interesse abträglich wäre“.

36 — Vgl. zustimmend u. a. Kochenov, a. a. O., S. 712.

37 — Dieser Erwägungsgrund lautet: „… die Verwendung von Ringwaden bei Thunfisch und Thunfischartigen sollte innerhalb eines Gebiets von 24 Meilen von den Basislinien der Inseln untersagt werden, um die Schwärme großer Wanderfische in der Nähe der Insel Mayotte zu erhalten“. Ferner wird die Flotte von Mayotte im siebten Erwägungsgrund der Verordnung als „unterentwickelte Flotte … aus mechanischen Langleinern“ bezeichnet.

80. Diese Faktoren dürften ebenso auch von Art. 2 berücksichtigt werden (der von Vorschriften über die Etikettierung von für den Einzelhandelsverkauf an den Endverbraucher in Mayotte bestimmten Fischereierzeugnissen abweicht), wie der vierte Erwägungsgrund der Verordnung belegt [38].

81. Was die verbleibenden streitigen Bestimmungen der Verordnung angeht, nämlich Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3, stimme ich mit dem Rat darin überein, dass es sich bei ihnen um Bestimmungen handeln dürfte, die zur überwiegenden Zielsetzung der Verordnung akzessorisch sind, der darin besteht, bestimmte spezifische Regelungen und Abweichungen vorzusehen, die die besondere soziale und wirtschaftliche Lage Mayottes berücksichtigen. Damit folgt aus der oben in Nr. 38 genannten Rechtsprechung, dass der Rat zu Recht allein Art. 349 AEUV herangezogen hat, so dass sich die Frage einer Kumulierung zweier (oder dreier) Rechtsgrundlagen meines Erachtens nicht stellt.

82. Nach alledem bin ich folglich der Ansicht, dass auch der verbleibende Gegenstand der Klage des Parlaments in der Rechtssache C-132/14 gegen die Art. 1, 2 und 3 Abs. 3 der Verordnung als unbegründet zurückzuweisen ist und demnach alle fünf Klagen insgesamt abzuweisen sind.

## G – *Hilfsgutachtliche Erwägungen*

83. Für den Fall, dass der Gerichtshof nicht der Auffassung sein sollte, dass der Rat Art. 349 AEUV als alleinige Rechtsgrundlage der angefochtenen Rechtsakte heranziehen durfte, erscheinen einige weitere Anmerkungen angezeigt.

### 1. Vollständige oder teilweise Nichtigerklärung?

84. Die Auslegung der Kommission ist recht einfach; sollte der Gerichtshof ihr folgen, wären die angefochtenen Rechtsakte einfach insgesamt für nichtig zu erklären.

85. Sollte der Gerichtshof jedoch stattdessen die Ansichten des Parlaments bestätigen, würden sich die Konsequenzen differenzierter gestalten. Zum einen ist klar, dass die horizontale Richtlinie für nichtig zu erklären wäre, weil sie nicht auf Grundlage von Art. 349 AEUV hätte erlassen werden dürfen. Zum anderen wäre die Lage weniger offensichtlich, was die Verordnung angeht. Hier hinge die Lösung davon ab, ob der Gerichtshof dem Parlament (i) in dem Punkt, dass Art. 349 AEUV spezifische Maßnahmen in Form einfacher Verschiebungen nicht gestatte (was zur Nichtigerklärung von Art. 4 der Verordnung führen würde), (ii) in dem Punkt, dass die Art. 1, 2 und 3 Abs. 3 der Verordnung nicht die soziale und wirtschaftliche Lage Mayottes berücksichtigten, sondern vielmehr allgemeine GFP-Maßnahmen darstellten (was die Nichtigerklärung dieser Bestimmungen zur Folge hätte), oder (iii) in beiden vorgenannten Punkten beipflichten würde.

86. In diesem Zusammenhang bringt das Parlament vor, dass für den Erlass der Verordnung die sektoralen Rechtsgrundlagen und Art. 349 AEUV nebeneinander hätten verwendet werden müssen, weil eine vorherrschende einzelne Rechtsgrundlage nicht auszumachen sei. Dem hält der Rat jedoch – meines Erachtens, und wie die mündliche Verhandlung hinlänglich gezeigt hat, zu Recht – entgegen, dass das Parlament nicht dargelegt habe, inwieweit die Bestimmungen der Verordnung, die nach Ansicht des Parlaments nicht auf Grundlage von Art. 349 AEUV allein hätten erlassen werden dürfen, von den restlichen Bestimmungen nicht trennbar seien. Beispielsweise kann ich nicht erkennen, was die Vorschriften über die Etikettierung von für den Einzelhandelsverkauf in Mayotte bestimmten Fischereierzeugnissen nach der COMFA (Art. 2 der Verordnung) mit den Vorschriften über die Fangkapazität und das Flottenregister nach der GFP (Art. 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung) zu tun haben.

38 — In diesem Erwägungsgrund wird u. a. festgestellt, dass „die Anwendung der Vorschriften über die Etikettierung von Fischereierzeugnissen aufgrund der sehr fragmentierten und unterentwickelten Vermarktungsregelungen von Mayotte den Einzelhändlern eine Belastung auferlegen [würde], die in keinem Verhältnis zu den Informationen steht, die an die Verbraucher weitergegeben werden“.

87. In Anbetracht dessen, dass die Klage des Parlaments in der Rechtssache C-132/14 meiner Ansicht nach keinen Erfolg haben sollte, verfolge ich diesen Gedankengang jedoch nicht weiter.

2. Anträge auf Aufrechterhaltung der Wirkungen der angefochtenen Rechtsakte

88. Für den Fall einer Nichtigerklärung beantragen die Kommission und der Rat nach Art. 264 Abs. 2 AEUV, die Wirkungen der angefochtenen Rechtsakte aufrechtzuerhalten; das Parlament hat sich dem in seiner Gegenerwiderung angeschlossen. Nach meinem Verständnis schließt dies den möglichen Fall einer teilweisen Nichtigerklärung der Verordnung im Hinblick auf die so für nichtig erklärten Bestimmungen ein.

89. Würde der Gerichtshof die angefochtenen Rechtsakte teilweise oder vollständig für nichtig erklären, hätte dies zur Folge, dass die Regelungen, die durch sie geändert werden sollen, zu dem in diesen Regelungen allgemein vorgesehenen Zeitpunkt für Mayotte mehr oder weniger genauso gelten würden wie anderswo in der Union. Es ist unbestritten, dass die angefochtenen Rechtsakte erforderlich sind und ihr Inhalt in Anbetracht der gegenwärtigen Lage Mayottes gerechtfertigt ist.

90. Angesichts dieser Umstände denke ich, dass es ausnahmsweise unverhältnismäßig wäre, die Wirkungen der so für nichtig erklärten Rechtsakte nicht aufrechtzuerhalten.

91. Ich habe zur Kenntnis genommen, dass die Kommission und der Rat keine konkrete Frist nennen, für die die Wirkungen der so für nichtig erklärten Rechtsakte aufrechterhalten werden sollen, sondern ihre Aufrechterhaltung bis zum Inkrafttreten neuer, auf die richtigen Rechtsgrundlagen gestützter Rechtsakte beantragen.

92. Es ist jedoch von grundlegender Bedeutung, dass die Wirkungen rechtswidriger Rechtsakte nicht länger als unbedingt erforderlich bestehen bleiben. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens in den vorliegenden Fällen – das ebenfalls unter zeitlichen Zwängen durchgeführt wurde – vom Vorschlag bis zum Erlass ungefähr sechs Monate betrug. Da die Ansichten der Organe politisch im Hinblick auf die Notwendigkeit und den Inhalt der angefochtenen Rechtsakte nicht auseinandergehen, sollte ein rasches Gesetzgebungsverfahren möglich sein. Zur Förderung eines entsprechenden Handelns des Unionsgesetzgebers sollten somit für den Fall, dass der Gerichtshof die angefochtenen Rechtsakte vollständig oder teilweise für nichtig erklären sollte, meines Erachtens die Wirkungen der so für nichtig erklärten Rechtsakte für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten ab dem Tag der Verkündung des Urteils in den vorliegenden verbundenen Rechtssachen aufrechterhalten werden.

## VI – **Kosten**

93. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. In allen fünf Rechtssachen hat der Rat die Verurteilung des Parlaments bzw. der Kommission zur Tragung der Kosten beantragt und sind das Parlament bzw. die Kommission in ihren jeweiligen Rechtssachen unterlegen.

94. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Das Königreich Spanien, die Französische Republik und die Portugiesische Republik haben daher in allen fünf Rechtssachen ihre eigenen Kosten zu tragen.

## VII – **Ergebnis**

95. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

— die Klagen abzuweisen,

— dem Parlament bzw. der Kommission die Kosten aufzuerlegen und

— dem Königreich Spanien, der Französischen Republik und der Portugiesischen Republik ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.