Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
25 päivänä kesäkuuta 2015[1]

Yhdistetyt asiat C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 ja C-136/14

Euroopan parlamentti (Asiat C-132/14 ja C-136/14)
ja
Euroopan komissio (Asiat C-133/14–C-135/14)
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne — Asetus (EU) N:o 1385/2013 — Direktiivi 2013/62/EU — Direktiivi 2013/64/EU — Oikeudellinen perusta — SEUT 349 artikla — Soveltamisala — Syrjäisin alue — Mayotten aseman muuttuminen

1. Tässä menettelyssä parlamentti ja komissio vaativat unionin tuomioistuinta kumoamaan asetuksen N:o 1385/2013[2] ja direktiivin 2013/64.[3] Komissio vaatii lisäksi kumoamaan direktiivin 2013/62[4] (jäljempänä yhdessä riidanalaiset toimet). Oikeudellinen kysymys näissä kanteissa on se, annettiinko riidanalaiset toimet oikean oikeudellisen perustan nojalla.

2. Käsiteltävien asioiden ytimen muodostaa seuraava kysymys: mikä on SEUT 349 artiklan soveltamisala? Tämä kysymys on noussut esille, kun Mayotten asema unionin oikeudessa on muuttunut. Vuonna 2009 järjestetyn paikallisen kansanäänestyksen seurauksena saaret, jotka muodostavat Mayotten saariston, ovat jatkaneet prosessia alueen lähentymiseksi Ranskan tasavaltaan, ja Mayottesta tuli Ranskan merentakainen departementti ja alue 31.3.2011. Ranskan tasavallan pyynnön johdosta Eurooppa-neuvosto päätti muuttaa Mayotten aseman 1.1.2014 alkaen merentakaisesta maasta ja alueesta (MMA) syrjäisimmäksi alueeksi.[5]

3. Mayotten aseman muuttamisen yhteydessä annetuista riidanalaisista toimista on kuitenkin syntynyt kiistaa toimielinten välillä. Neuvosto, joka oli eri mieltä riidanalaisten toimien ehdotetuista alakohtaisista oikeusperustoista, päätti antaa toimet SEUT 349 artiklan nojalla. Kysymys kuuluukin, menettelikö neuvosto näin tehdessään perustellusti. Kuten jäljempänä nähdään, se toimi mielestäni perustellusti.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Neuvoston asetusten (EY) N:o 850/98 ja (EY) N:o 1224/2009 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1069/2009, (EU) N:o 1379/2013 ja (EU) N:o 1380/2013 muuttamisesta sen johdosta, että Mayotten asema Euroopan unioniin nähden muuttuu, 17.12.2013 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 1385/2013 (EUVL L 354, s. 86; jäljempänä asetus).

3 — Neuvoston direktiivien 91/271/ETY ja 1999/74/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2000/60/EY, 2006/7/EY, 2006/25/EY ja 2011/24/EU muuttamisesta sen johdosta, että Mayotten asema Euroopan unioniin nähden muuttuu, 17.12.2013 annettu neuvoston direktiivi 2013/64/EU (EUVL L 353, s. 8; jäljempänä horisontaalinen direktiivi).

4 — BUSINESSEUROPEN, UEAPME:n, CEEP:n ja EAY:n tekemän vanhempainvapaata koskevan tarkistetun puitesopimuksen täytäntöönpanosta annetun direktiivin 2010/18/EU muuttamisesta sen johdosta, että Mayotten asema Euroopan unioniin nähden muuttuu, 17.12.2013 annettu neuvoston direktiivi 2013/62/EU (EUVL L 353, s. 7; jäljempänä minidirektiivi).

5 — Mayotten aseman muuttamisesta Euroopan unioniin nähden 11.7.2012 annettu Eurooppa-neuvoston päätös 2012/419/EU (EUVL L 204, s. 131).

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Merkitykselliset sovellettavat ja kumotut perussopimusten määräykset*

4. Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen EY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohdan sanamuoto oli seuraavanlainen:

”Tämän sopimuksen voimaantulosta Ranskan merentakaisiin departementteihin sovelletaan niitä tämän sopimuksen yleis- ja erityismääräyksiä, jotka koskevat:

— tavaroiden vapaata liikkuvuutta;

— maataloutta, [EY:n perustamissopimuksen] 40 artiklan 4 kohtaa lukuun ottamatta;

— palvelujen vapauttamista;

— kilpailusääntöjä;

— edellä 109 h, 109 i ja 226 artiklassa tarkoitettuja suojatoimenpiteitä;

— toimielimiä.

Ne edellytykset, joilla muita tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan, vahvistetaan kahden vuoden kuluessa tämän sopimuksen voimaantulosta neuvoston yksimielisesti komission ehdotuksesta tekemin päätöksin.

Yhteisön toimielimet huolehtivat tässä sopimuksessa määrättyjen menettelyjen ja erityisesti [EY:n perustamissopimuksen] 226 artiklan mukaisesti siitä, että näiden alueiden taloudellinen ja sosiaalinen kehitys tehdään mahdolliseksi.”

5. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon seurauksena EY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohta korvattiin EY 299 artiklan 2 kohdalla, jossa määrättiin seuraavaa:

”Tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan Ranskan merentakaisiin departementteihin, Azoreihin, Madeiraan ja Kanariansaariin.

Ottaen huomioon Ranskan merentakaisten departementtien, Azorien, Madeiran ja Kanariansaarten rakenteellinen, sosiaalinen ja taloudellinen tilanne, jota vaikeuttaa niiden syrjäinen sijainti, saaristoluonne, pieni koko, vaikea pinnanmuodostus ja ilmasto sekä taloudellinen riippuvuus muutamista harvoista tuotteista, jotka sen vuoksi, että ne ovat pysyviä tekijöitä ja niillä on yhteisvaikutuksia, haittaavat suuresti näiden alueiden kehitystä, neuvosto hyväksyy kuitenkin määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on erityisesti määritellä ne edellytykset, joilla tätä sopimusta sovelletaan kyseisiin alueisiin, mukaan lukien yhteiset politiikat.

Neuvosto ottaa hyväksyessään toisessa alakohdassa tarkoitettuja asiaan kuuluvia toimenpiteitä huomioon sellaiset alat, kuten tulli- ja kauppapolitiikan, veropolitiikan, tullittomat alueet, maatalous- ja kalastuspolitiikan, raaka-aineiden ja välttämättömien kulutustavaroiden toimittamisehdot, valtion tuet sekä edellytykset rakennerahastoihin ja laaja-alaisiin yhteisön ohjelmiin pääsemiselle.

Neuvosto hyväksyy toisessa alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet syrjäisimpien alueiden erityispiirteet ja rajoitukset huomioon ottaen ja heikentämättä yhteisön oikeusjärjestyksen, sisämarkkinat ja yhteiset politiikat mukaan luettuina, yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.”

6. Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena EY 299 artikla korvattiin SEUT 349 ja SEUT 355 artiklalla ja asiasisällön osalta SEU 52 artiklalla. Viimeksi mainitussa määrätään seuraavaa:

”1. Perussopimuksia sovelletaan Belgian kuningaskuntaan, Bulgarian tasavaltaan, Tšekin tasavaltaan, Tanskan kuningaskuntaan, Saksan liittotasavaltaan, Viron tasavaltaan, Irlantiin, Helleenien tasavaltaan, Espanjan kuningaskuntaan, Ranskan tasavaltaan, Italian tasavaltaan, Kyproksen tasavaltaan, Latvian tasavaltaan, Liettuan tasavaltaan, Luxemburgin suurherttuakuntaan, Unkarin tasavaltaan, Maltan tasavaltaan, Alankomaiden kuningaskuntaan, Itävallan tasavaltaan, Puolan tasavaltaan, Portugalin tasavaltaan, Romaniaan, Slovenian tasavaltaan, Slovakian tasavaltaan, Suomen tasavaltaan, Ruotsin kuningaskuntaan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

2. Perussopimusten alueellinen soveltamisala täsmennetään [SEUT] 355 artiklassa.”

7. SEUT 349 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna Eurooppa-neuvoston päätöksellä 2012/419/EU, määrätään seuraavaa:

”Ottaen huomioon Guadeloupen, Ranskan Guayanan, Martiniquen, Mayotten, Réunionin, Saint Barthélemyn, Saint Martinin, Azorien, Madeiran ja Kanariansaarten rakenteellinen, sosiaalinen ja taloudellinen tilanne, jota vaikeuttaa niiden syrjäinen sijainti, saaristoluonne, pieni koko, vaikea pinnanmuodostus ja ilmasto sekä taloudellinen riippuvuus muutamista harvoista tuotteista, jotka sen vuoksi, että ne ovat pysyviä tekijöitä ja niillä on yhteisvaikutuksia, haittaavat suuresti näiden alueiden kehitystä, neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on erityisesti määritellä ne edellytykset, joilla perussopimuksia sovelletaan kyseisiin alueisiin, mukaan lukien yhteiset politiikat. Kun neuvosto hyväksyy nämä erityistoimenpiteet erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Ensimmäisessä kohdassa tarkoitetut toimenpiteet koskevat erityisesti tulli- ja kauppapolitiikkaa, veropolitiikkaa, tullittomia alueita, maatalous- ja kalastuspolitiikkaa, raaka-aineiden ja välttämättömien kulutustavaroiden toimittamisehtoja, valtiontukia sekä edellytyksiä rakennerahastoihin ja laaja-alaisiin unionin ohjelmiin osallistumiselle.

Neuvosto hyväksyy ensimmäisessä kohdassa tarkoitetut toimenpiteet syrjäisimpien alueiden erityispiirteet ja rajoitukset huomioon ottaen ja heikentämättä unionin oikeusjärjestyksen, sisämarkkinat ja yhteiset politiikat mukaan luettuina, yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.”

8. SEUT 355 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna Eurooppa-neuvoston päätöksellä 2012/419/EU, sanamuoto on seuraava:

”Sovelletaan perussopimusten alueellista soveltamisalaa koskevien [SEU] 52 artiklan määräysten lisäksi seuraavia määräyksiä:

1. Perussopimusten määräyksiä sovelletaan Guadeloupeen, Ranskan Guayanaan, Martiniqueen, Mayotteen, Réunioniin, Saint Barthélemyyn, Saint Martiniin, Azoreihin, Madeiraan ja Kanariansaariin [SEUT] 349 artiklan mukaisesti.”

B *Riidanalaiset toimet*

9. Käsiteltävien asioiden kannalta riittää, että esitetään seuraavat toteamukset.

10. Sisällöllisesti *asetuksella* muutetaan viittä eri asetusta. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa Mayotte lisätään niiden merivesialueiden luetteloon, joilla unioni voi toteuttaa toimenpiteitä kalavarojen säilyttämiseksi, kun taas 1 artiklan 2 kohdassa kielletään kierrenuotan käyttö tonnikalan ja sen lähilajien parviin Mayotten lähivesillä. Sen 2 artiklassa lykätään määräaikaa kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhteiseen markkinajärjestelyyn (jäljempänä yhteinen markkinajärjestely) sisältyvien, kalastustuotteiden merkintöjä koskevien tiettyjen unionin sääntöjen täytäntöönpanolle 31.12.2021 saakka. Asetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa Ranska vapautetaan 31.12.2025 ja 31.12.2021 saakka tietyistä yhteisen kalastuspolitiikan (jäljempänä YKP) kalastuskapasiteettia ja alusrekisteriä koskevista säännöistä, kun taas 3 artiklan 3 kohdassa säädetään tiettyjen Mayottea koskevien merkintöjen lisäämisestä luetteloon, jossa esitetään kalastuskapasiteetin ylärajat. Sen 4 artiklassa lykätään eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden käsittelyyn liittyvien tiettyjen sääntöjen soveltamista Mayotteen 1.1.2021 saakka. Lisäksi asetuksen 5 artiklassa lykätään 31.12.2021 saakka Ranskan velvoitetta soveltaa useita YKP:n noudattamiseksi vaadittavia sääntöjä Mayotten osalta, ja velvoitetaan Ranska perustamaan viimeistään 30.9.2014 väliaikainen valvontajärjestelmä.

11. Horisontaalisessa direktiivissä lähinnä lykätään useiden sellaisten sääntöjen soveltamista Mayotteen, jotka sisältyvät kuuteen eri direktiiviin, joissa säädetään eri politiikoista kuten vesipolitiikasta, yhdyskuntajätevesien käsittelystä, uimavedestä, munivien kanojen suojelusta, keinotekoiseen optiseen säteilyyn liittyvästä terveydestä ja turvallisuudesta sekä potilaiden oikeuksista rajatylittävässä terveydenhuollossa. Kyseisissä direktiiveissä asetetut velvoitteet tulevat voimaan myöhempänä ajankohtana, joka sijoittuu 1.1.2014 ja 31.12.2031 väliselle ajanjaksolle.

12. Minidirektiivissä puolestaan myönnetään Ranskan tasavallalle Mayotten osalta lisäaikaa vanhempainvapaata koskevien unionin sääntöjen noudattamiseen Mayotten osalta. Kyseinen lisäaika päättyy 31.12.2018.

II **Oikeudenkäynnin tausta**

13. Eurooppa-neuvoston päätöksen 2012/419/EU, jonka oli määrä tulla voimaan 1.1.2014, antamisen jälkeen komissio esitti 13.6.2013 unionin lainsäätäjälle kolme ehdotusta, joilla oli tarkoitus muuttaa useita johdetun oikeuden säädöksiä.

14. Komission ehdotus, josta tuli myöhemmin asetus, perustui SEUT 43 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 168 artiklan 4 kohdan b alakohtaan. Horisontaalisen direktiivin perustana ollut ehdotus perustui SEUT 43 artiklan 2 kohtaan, SEUT 114 artiklaan, SEUT 153 artiklan 2 kohtaan, SEUT 168 artiklaan ja SEUT 192 artiklan 1 kohtaan. Ehdotus, joka muodosti perustan minidirektiiville, perustui SEUT 155 artiklan 2 kohtaan.

15. Kaikissa komission ehdotuksissa viitattiin siten alakohtaisiin oikeusperustoihin. SEUT 155 artiklan 2 kohtaa lukuun ottamatta kyseisissä oikeusperustoissa määrättiin tavallisen lainsäätämisjärjestyksen noudattamisesta ja talous- ja sosiaalikomitean (ja tiettyjen ehdotettujen oikeusperustojen osalta myös alueiden komitean) kuulemisesta.

16. Lainsäädäntömenettelyn aikana neuvosto kuitenkin päätti muuttaa näiden kolmen toimenpiteen oikeusperustaksi SEUT 349 artiklan.

17. Horisontaalisen direktiivin ja asetuksen osalta parlamentti ehdotti, että SEUT 349 artikla lisätään alun perin ehdotettuihin alakohtaisiin oikeusperustoihin. Kyseisten kahden toimen yhteydessä parlamentti katsoi näin ollen, ettei se toiminut kuultavana osapuolena vaan toisena lainsäädäntövallan käyttäjänä.

18. Tästä huolimatta neuvosto antoi riidanalaiset toimet 17.12.2013 ja katsoi, että parlamentti oli esittänyt tarvittavan näkemyksensä ehdotuksista.

III **Menettely unionin tuomioistuimessa ja vaatimukset**

19. Kantajat käynnistivät vireillä olevan menettelyn 21.3.2014 nostamillaan kanteilla. Asiassa C-132/14 parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa asetuksen ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Asiassa C-133/14 komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa horisontaalisen direktiivin

— pysyttää horisontaalisen direktiivin vaikutukset uuden asianmukaisiin oikeusperustoihin perustuvan direktiivin voimaantuloon saakka ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Asiassa C-134/14 komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa minidirektiivin

— pysyttää minidirektiivin vaikutukset uuden asianmukaisiin oikeusperustoihin perustuvan direktiivin voimaantuloon saakka ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22. Asiassa C-135/14 komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa asetuksen

— pysyttää asetuksen vaikutukset uuden asianmukaisiin oikeusperustoihin perustuvan asetuksen voimaantuloon saakka ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Asiassa C-136/14 parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa horisontaalisen direktiivin ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Unionin tuomioistuimen presidentin 28.4.2014 antamalla määräyksellä mainitut viisi asiaa yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten. Kanteisiin 17.6.2015 esittämässään yhteisessä vastineessa neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää parlamentin ja komission kanteet kokonaisuudessaan

— velvoittaa parlamentin ja komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut

— toissijaisesti siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaiset toimet, pysyttää niiden vaikutukset korvaavien, unionin tuomioistuimen määrittämiin asianmukaisiin oikeusperustoihin perustuvien uusien säädösten voimaantuloon saakka.

25. Unionin tuomioistuimen presidentin 29.7.2014 antamalla määräyksellä Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Portugalin tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

26. Suullisessa käsittelyssä, joka pidettiin 21.4.2015, parlamentin, komission ja neuvoston lisäksi kaikki kolme väliintulijaa esittivät suullisia huomautuksia.

IV **Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat**

27. Riidanalaisten toimien kumoamiseksi nostamiensa kanteiden tueksi parlamentti ja komissio esittävät yhden ja saman kanneperusteen: neuvoston virheellisen oikeusperustan valinnan. Parlamentin ja komission näkemykset SEUT 349 artiklan soveltamisalasta kuitenkin eroavat toisistaan.

28. Parlamentti katsoo, että SEUT 349 artiklan nojalla on mahdollista hyväksyä ainoastaan erityistoimenpiteitä, jotka kohdistuvat suoraan syrjäisimpiin alueisiin ja joilla pyritään korjaamaan kyseisen alueen tai kyseisten alueiden erityispiirteistä ja -rajoituksista aiheutuvia haittoja. Tällöin toimenpiteiden on liityttävä kyseisen syrjäisimmän alueen taloudelliseen ja/tai sosiaaliseen tilanteeseen. Käänteisesti SEUT 349 artikla ei voi olla perustana toimenpiteille, jotka kuuluvat jonkin unionin politiikan alaan ja joiden tarkoituksena ei ole mukauttaa unionin lainsäädäntöä näihin rajoituksiin. Syrjäisintä aluetta koskeva toimenpide ei kuulu automaattisesti SEUT 349 artiklan soveltamisalaan vain sen vuoksi, että se koskee tällaista aluetta. Vaikka erityistoimenpiteet voivat parlamentin näkemyksen mukaan olla sekä tavanomaisia toimenpiteitä että ad hoc -toimenpiteitä, tällaisten toimenpiteiden on tarjottava syrjäisimmille alueille etua, joka liittyy niiden erityistilanteeseen, eivätkä ne voi koostua yksinomaan tiettyjen unionin oikeuden säännösten soveltamisen lykkäämisestä. Parlamentti väittääkin, ettei tällaisella lykkäyksellä mukauteta unionin lainsäädäntöä syrjäisimpien alueiden erityisolosuhteisiin, vaan sillä päinvastoin taataan lainsäädännön täysimääräinen soveltaminen myöhempänä ajankohtana.

29. Parlamentti myöntää, että neuvosto voisi laillisesti käyttää SEUT 349 artiklaa asetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 5 artiklan oikeusperustana. Muista säännöksistä se toteaa ensinnäkin, että asetuksen 1 ja 2 artiklan sekä 3 artiklan 3 kohdan tarkoitus ja sisältö liittyvät pikemminkin SEUT 43 artiklassa määrättyyn YKP:hen kuin SEUT 349 artiklaan. Toiseksi asetuksen 4 artiklaa, jossa pelkästään lykätään eläimistä saatavien sivutuotteiden käsittelyä koskevien tiettyjen sääntöjen soveltamista, ei parlamentin käsityksen mukaan voitu antaa pätevästi SEUT 349 artiklan nojalla, vaan se olisi pitänyt antaa SEUT 168 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla. Parlamentti katsoo näin ollen, että asetus olisi pitänyt antaa SEUT 43 artiklan 2 kohdan, SEUT 168 artiklan 4 kohdan ja SEUT 349 artiklan nojalla. Parlamentti väittää lisäksi, ettei neuvostolla ollut mahdollisuutta antaa horisontaalista direktiiviä yksinomaan SEUT 349 artiklan nojalla tai yhdessä muiden sääntöjen kanssa, koska parlamentin mukaan direktiivin säännöksillä lähinnä lykätään Ranskan tasavallan tiettyjen velvoitteiden noudattamista Mayotten osalta. Tämäntyyppiset poikkeukset ovat parlamentin mukaan merkityksellisiä mille tahansa alueelle, jonka on täytettävä uudet vaatimukset.

30. Komissio väittää, ettei neuvosto voinut käyttää oikeusperustana SEUT 349 artiklaa, koska riidanalaisilla toimilla ei poiketa perussopimusten soveltamisesta vaan ainoastaan muutetaan unionin johdettua oikeutta, mitä kyseisessä määräyksessä ei sallita. Riidanalaiset toimet olisi siten pitänyt antaa alun perin ehdotettujen alakohtaisten oikeusperustojen nojalla. Komission mukaan tätä näkemystä tukee SEUT 349 artiklan sanamuoto, luettuna yhdessä SEUT 355 artiklan 1 kohdan kanssa, EUT-sopimukseen sisältyvä oikeusperustojen järjestelmä ja SEUT 349 artiklan alkuperä.

31. Komissio etenkin toteaa, että ilmaisun ”erityisesti” käyttö SEUT 349 artiklan sanamuodossa tarkoittaa, että kyseisen määräyksen soveltamisalaan kuuluu mikä tahansa erityistoimenpide, jolla poiketaan perussopimusten soveltamisesta, riippumatta siitä, määritelläänkö toimenpiteessä erityisesti ”edellytykset, joilla perussopimuksia sovelletaan”. Näin ollen SEUT 349 artiklassa ja SEUT 355 artiklan 1 kohdassa, yhdessä luettuina, annetaan neuvostolle mahdollisuus poiketa

”perussopimusten määräyksistä”. Komissio väittää, että toimielinten toimia sovelletaan yksinomaan SEUT 355 artiklan rajoissa. Tällaista tointa ei sovelleta syrjäisimpiin alueisiin, ellei siinä toisin säädetä. EUT-sopimuksen oikeusperustojen järjestelmästä komissio toteaa, että syrjäisimmille alueille SEUT 349 artiklassa lueteltujen tekijöiden perusteella myönnetyt valtiontuet on aina hyväksytty EY 88 artiklan eikä EY 299 artiklan nojalla. Komission mukaan tämä kodifioidaan SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nykyisessä sanamuodossa, jossa viitataan SEUT 349 artiklaan. Komission näkemyksen mukaan riidanalaiset toimet käsittelevät tilapäisiä kysymyksiä eivätkä SEUT 349 artiklassa lueteltuja ”pysyviä” tekijöitä. Tältä osin komissio väittää, että alakohtaiset oikeusperustat mahdollistavat jo tällaiset järjestelyt, ja huomauttaa, että unioniin liittyville jäsenvaltioille on myös myönnetty siirtymäkausia unionin säännöstön noudattamiseen. Erityisesti asetuksesta komissio toteaa, että sen 1 artiklalla muutetaan YKP:n säilyttämistoimenpiteiden piiriin kuuluvia alueita, joista useimmilla ei ole mitään yhteyttä syrjäisimpiin alueisiin. SEUT 349 artiklan historiallinen kehitys tukee lisäksi komission mukaan todennäköisesti näkemystä, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohdasta poiketen EY 299 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 349 artiklassa annetaan neuvostolle mahdollisuus poiketa koko primaarioikeudesta, minkä lisäksi niillä lisätään tiettyjä Espanjalle ja Portugalille kuuluvia alueita syrjäisimpien alueiden luetteloon.

32. Neuvosto katsoo, että SEUT 349 artikla on lex specialis, jonka maantieteellinen soveltamisala on rajattu ja joka on etusijalla muihin oikeusperustoihin nähden aina, kun unionin lainsäätäjän aikomuksena on hyväksyä erityistoimenpiteitä, joissa todellakin pyritään ottamaan huomioon syrjäisimpien alueiden epäsuotuisa tilanne, siltä osin kuin tällaiset toimenpiteet ovat tarpeellisia, oikeasuhteisia ja täsmällisesti määriteltyjä. Neuvosto väittää, että SEUT 349 artiklan sanamuodossa annetaan sille tarvittava jousto erityistoimenpiteiden luonteen, sisällön ja muodon osalta – kuten pitkä- tai lyhytkestoiset tilapäiset poikkeukset – ja että perussopimusten käsitteeseen sisältyvät toimielinten toimet. Tätä tukevat neuvoston mukaan SEUT 349 artiklan historiallinen kehitys ja sanamuoto, jossa viitataan ”tullittomiin alueisiin” ja ”laaja-alaisiin unionin ohjelmiin” osallistumiseen. Neuvosto katsoo, ettei ole mitään syytä vaatia alakohtaisten oikeusperustojen käyttöä. Tällainen vaatimus saattaisi vaarantaa SEUT 349 artiklan tehokkuuden ja olla oikeuskäytännön vastainen.

33. Parlamentin väitteistä neuvosto on eri mieltä siitä, ettei SEUT 349 artikla voi toimia oikeusperustana lykkäysten hyväksymiselle: tilapäisten ja pysyvien poikkeusten erottaminen olisi keinotekoista eikä toimisi käytännössä. Neuvosto katsoo lisäksi, että asetuksen ja horisontaalisen direktiivin tarkoituksena on tarjota tukea Mayottelle SEUT 349 artiklan vaatimusten mukaisesti. Se torjuu ajatuksen siitä, että tällaisia merkittäviä lykkäyksiä olisi mahdollista myöntää mille tahansa jäsenvaltion alueelle. Neuvosto myös väittää, ettei SEUT 349 artiklassa käytetty ilmaisu ”ottaen huomioon” edellytä, että kyseisillä erityistoimenpiteillä on pyrittävä korjaamaan syrjäisimpien alueiden epäsuotuisaa tilannetta. Se myöntää, että asetuksen 1 artiklan 1 kohta ja 3 artiklan 3 kohta ovat liitännäisiä saman asetuksen 1 artiklan 2 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan pääasiallisiin säännöksiin nähden, ja toteaa, että SEUT 349 artikla muodostaa kummankin parlamentin riitauttaman toimen ”painopisteen”. Neuvosto ei missään tapauksessa ymmärrä, miten kyseisten toimien eri säännökset liittyvät erottamattomasti toisiinsa siten, että ne mahdollistaisivat poikkeuksellisesti useiden oikeusperustojen käytön.

34. Tietyistä komission väitteistä neuvosto toteaa, että komissio aliarvioi SEUT 349 artiklan historiallisen kehityksen merkitystä. Erityistoimenpiteiden käsite sisältää neuvoston mukaan aivan uudentyyppisen, nimenomaisesti syrjäisimmille alueille tarkoitetun toimenpiteen. Vaikka neuvosto ei kiistäkään sitä, että komissio on tehnyt aiemmin syrjäisimpiä alueita koskevia valtiontukipäätöksiä, se vastaa tähän, että kyseiset päätökset merkitsevät pelkästään perussopimuksen soveltamista eivätkä oikeuta samankaltaista lähestymistapaa muiden alueiden yhteydessä ja että valtiontuet mainitaan nimenomaisesti SEUT 349 artiklan toisessa kohdassa. Erityisesti minidirektiivistä neuvosto väittää, että se kuuluu SEUT 349 artiklan eikä komission ehdottamien alakohtaisten oikeusperustojen soveltamisalaan.

35. Portugalin hallitus huomauttaa, että poikkeus on poikkeus kestostaan riippumatta. Vaikka kyseisen hallituksen näkemyksen mukaan SEUT 349 artiklan kolmannesta kohdasta seuraa, ettei neuvosto voi hyväksyä jatkuvia poikkeuksia, SEUT 349 artiklan sanamuodossa ei ole perustaa pysyvien ja tilapäisten poikkeusten erottamiselle. Portugalin hallitus on samaa mieltä neuvoston kanssa siitä, että SEUT 349 artikla tekee muiden oikeusperustojen käytön merkityksettömäksi – siinä määrin, että se on poissuljettua.

36. Espanjan hallitus korostaa muun muassa ilmaisun ”erityisesti” käyttöä SEUT 349 artiklan sanamuodossa ja sitä, että Lissabonin sopimuksessa SEUT 349 artikla erotettiin SEUT 355 artiklan 1 kohdasta. Se lisää, että SEUT 349 artiklaan sisältyvä viittaus erityiseen lainsäätämisjärjestykseen edellyttää, että sitä voidaan käyttää johdetun oikeuden muuttamiseen. Jos SEUT 349 artiklaa voidaan soveltaa primaarioikeuden soveltamisen mukauttamiseksi kyseisiin alueisiin, Espanjan hallituksen mukaan tähän sisältyisivät sitäkin suuremmalla syyllä myös tilapäiset toimenpiteet tai siirtymätoimenpiteet.

37. Ranskan hallitus toteaa komission väitteistä ensinnäkin, että unionin johdetun oikeuden alueellinen soveltamisala täsmennetään SEU 52 artiklassa ja SEUT 355 artiklassa. Toiseksi se katsoo, että useissa primaarioikeuden määräyksissä, kuten SEU 19 artiklassa, käytetään perussopimusten käsitettä laajassa merkityksessä. Kolmanneksi Ranskan hallitus painottaa SEUT 349 artiklan laajaa sanamuotoa ja historiallista kehitystä ja ehdottaa, että SEUT 349 artiklaa olisi sovellettava laajasti. Sen mukaan neuvoston olisi käytettävä SEUT 349 artiklaa lex specialis -sääntönä aina, kun se harkitsee nimenomaisesti syrjäisimpiä alueita koskevien toimenpiteiden hyväksymistä. Neljänneksi Ranskan hallitus katsoo, että lykkäyksen myöntämisellä voidaan todellakin pyrkiä torjumaan syrjäisimpien alueiden taloudellisia ja/tai sosiaalisia vaikeuksia ja että tietyissä lykkäämisestä annetuissa säännöksissä (kuten asetuksen 3–5 artiklassa ja horisontaalisen direktiivin 1, 2 ja 5 artiklassa) asetetaan erityisiä velvoitteita tai edellytyksiä siirtymäkausien aikana. Viidenneksi se lisää, että SEUT 349 artiklan käytön voivat oikeuttaa paitsi taloudelliset tai sosiaaliset näkökohdat suppeassa merkityksessä myös muut tekijät, kuten ympäristötekijät. Ranskan hallitus kyseenalaistaa lopuksi sen, että parlamentti yhtäältä myöntää asetuksen yhteydessä Mayotten laivaston olevan osittain heikosti kehittynyt mutta toisaalta kieltäytyy tekemästä samoin, kun kyse on kalastustuotteiden kaupallistamisesta tai teollisesta kapasiteetista eläimistä saatavien sivutuotteiden käsittelyä varten.

V **Asian tarkastelu**

A *Alustavia huomautuksia*

38. Aluksi on todettava – ja kuten kaikki osapuolet myöntävät –, että unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Jos toimella on kaksi eri tarkoitusta tai siinä on kahdenlaisia tekijöitä ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen määräävä tarkoitus taikka tekijä edellyttää. Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa. Kahden oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näissä oikeusperustoissa määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia.[6] Lisäksi on katsottava, että kun perussopimuksissa on erityinen määräys, joka voi olla kyseessä olevan toimen oikeudellinen perusta, toimen on perustuttava siihen.[7]

6 — Ks. mm. tuomio komissio v. neuvosto, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

7 — Ks. mm. tuomio parlamentti v. neuvosto, C-48/14, EU:C:2015:91, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

39. Asianosaisten väitteistä ilmenee, että komission näkemyksen mukaan SEUT 349 artiklan soveltamisala on suppea, kun taas neuvosto tulkitsee sitä laajasti. Parlamentti puolestaan vaikuttaa suosivan tältä osin kultaista keskitietä, vaikka sen näkemys onkin sisällöllisesti lähempänä neuvoston näkemystä.

40. Näin ollen on mielestäni hämmentävää, että unionin tuomioistuinta pyydetään jälleen kerran ratkaisemaan jokseenkin monitahoinen lainsäädäntökiista, mutta samanaikaisesti – koska kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että riidanalaiset toimet ovat myönteisiä eikä niitä pitäisi kumota välittömästi – sitä pyydetään varmistamaan, ettei sen ratkaisulla ole seuraamuksia. Tämä ei ole tuomioistuimen tavanomainen rooli.

41. Lisäksi on ensinnäkin todettava, että kiistan molemmat osapuolet esittävät – tietyssä määrin – perusteltuja näkökohtia. Toiseksi on niin, että vaikka parlamentti ja komissio kumpikin hylkäävät neuvoston puolustaman tulkinnan, ne eivät ole yhtä mieltä oikeasta oikeusperustasta. Kuten suullisessa käsittelyssä kävi selväksi, vaikuttaa siltä, että oikeudenkäynnissä omaksutut lähestymistavat perustuvat pikemminkin mieltymyksiin kuin oikeudellisiin perusteluihin. Tämä on valitettavaa ottaen huomioon, että oikeusperustan valinnan olisi perustuttava objektiivisiin seikkoihin, kuten edellä on todettu. Tämä vaikuttaa joka tapauksessa johtuvan SEUT 349 artiklan sanamuodosta, joka ei ole mikään malliesimerkki selkeydestä.[8]

B *Syrjäisimpien alueiden suhdetta Euroopan unioniin ohjaavat periaatteet: yhdentyminen ja mukauttaminen*

42. Syrjäisimpien alueiden ja Euroopan unionin kaksijakoinen suhde perustuu kahteen näennäisesti vastakkaiseen periaatteeseen. Niiden keskinäinen vuorovaikutus ei vielä ole täysin nähtävissä eikä ymmärrettävissä.

43. Vuodesta 1957 alkaen yhteisön oikeutta, kuten sitä tuolloin nimitettiin, on – lähtökohtaisesti – voitu soveltaa täysimääräisesti syrjäisimpien alueiden edeltäjiin, nimittäin Ranskan merentakaisiin departementteihin. Sen sijaan MMA:isiin unionin oikeutta sovelletaan ainoastaan siltä osin kuin siitä on nimenomaisesti säädetty tai määrätty.[9] Tämä periaate, joka – kuten jäljempänä nähdään – seuraa nykyisin SEU 52 artiklan 2 kohdan ja SEUT 355 artiklan 1 kohdan tulkitsemisesta yhdessä, tunnetaan *yhdentymisperiaatteena* ja on osoitus syrjäisimpien alueiden täydellisestä sulauttamisesta unionin oikeusjärjestykseen.

44. Toisaalta sama ratkaisu sopii harvoin kaikille. Onneksi unionin oikeuden poikkeukseton käyttö ei edellytä samojen sääntöjen soveltamista vaan pelkästään niiden yhdenmukaista soveltamista. Etenkin erilaiset rakenteelliset haitat, joista syrjäisimmät alueet kärsivät, vaikeuttavat tavoitetta soveltaa unionin oikeutta niihin ilman minkäänlaisia mukautuksia. Näin ollen tarve käsitellä syrjäisimpien alueiden erityispiirteitä erikseen tunnustettiin jo varhaisessa vaiheessa. Tämä periaate, joka vahvistetaan nykyisin SEUT 349 artiklassa, tunnetaan *mukauttamisperiaatteena*.

45. Nämä periaatteet kehittyivät kuitenkin ajan saatossa eri tavalla. Alkuperäisessä ETY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että sopimusta ”sovelletaan” silloisiin jäsenvaltioihin, ja sen 2 kohdassa vahvistettiin säännöt ETY:n perustamissopimuksen soveltamiselle tiettyihin Ranskan merentakaisiin alueisiin. Yhteisöjen tuomioistuin piti 1970-luvulla antamassaan uraauurtavassa tuomiossa yhdentymisperiaatetta sääntönä: alkuperäisen kahden vuoden määräajan

8 — Ks. vastaavasti Ziller, J., ”The European Union and the Territorial Scope of the European Territories”, *38 Vict. U. Wellington L. Rev. 51*, s. 62, jossa viitataan EY 299 artiklan 2 kohdan erittäin monimutkaiseen muotoiluun (Ziller, J. (2007)), ja Omarjee, I., ”Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty” teoksessa Kochenov, D. (toim.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, the Netherlands, s. 135, jossa SEUT 349 artiklan tekstiä kuvataan pettymykseksi.

9 — Ks. EY 299 artiklan 2 kohdasta tuomio X ja TBG, C-24/12 ja C-27/12, EU:C:2014:1385, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

päätyttyä ETY:n perustamissopimuksen määräykset koskivat ilman eri toimenpiteitä Ranskan merentakaisia alueita, joskin neuvoston oli edelleen mahdollista ”toteuttaa erityisiä toimenpiteitä kyseisten alueiden tarpeiden täyttämiseksi”.[10] Tietyissä 1990-luvun alussa annetuissa tuomioissa kuitenkin kyseenalaistettiin tämä neuvostolle annettu mukauttamistoimivalta.[11]

46. Toisaalta yhä useammin oli alettu esittää poliittisia vaatimuksia syrjäisimpien alueiden erityistilanteen ottamisesta paremmin huomioon.[12] Tämä johti lopulta kokonaan tarkistetun määräyksen eli EY 299 artiklan 2 kohdan antamiseen. Määräyksen uudessa sanamuodossa painotettiin aiempaa enemmän mukauttamisperiaatetta ja selitettiin, että syrjäisimpien alueiden ”rakenteellista, sosiaalista ja taloudellista tilannetta – – vaikeuttaa niiden syrjäinen sijainti, saaristoluonne, pieni koko, vaikea pinnanmuodostus ja ilmasto sekä taloudellinen riippuvuus muutamista harvoista tuotteista, jotka sen vuoksi, että ne ovat pysyviä tekijöitä ja niillä on yhteisvaikutuksia, haittaavat suuresti näiden alueiden kehitystä” (jäljempänä syrjäisimpien alueiden erityispiirteet). Sillä luotiin lisäksi itsenäinen oikeusperusta syrjäisimpiä alueita koskevien ”erityistoimenpiteiden” hyväksymiselle. Sittemmin yhteisöjen tuomioistuin antoi vuoden 1998 alussa jokseenkin yllättäen tuomion, jossa nähtävästi tunnustettiin uudelleen EY 299 artiklan 2 kohtaan perustuva neuvoston mukauttamistoimivalta.[13]

47. Tosiasia kuitenkin on, ettei unionin tuomioistuin ole tulkinnut EY 299 artiklan 2 kohtaa sen enempää kuin SEUT 349 artiklaakaan sisällöllisesti.[14] Käsittelen jälkimmäistä määräystä – merkityksellisin osin – jäljempänä tarkastellessani asianosaisten ja väliintulijoiden esittämiä perusteluja. Tässä vaiheessa on kuitenkin paikallaan esittää tiettyjä yleisluonteisia huomautuksia SEUT 349 artiklan soveltamisalasta.

48. Ensinnäkin on selvää, etteivät nämä kaksi pääperiaatetta, yhdentymis- ja mukauttamisperiaate, muodosta hyvin yhdessä toimivaa aisaparia, ja vaikuttaa jokseenkin ristiriitaiselta pitää niitä molempia ensisijaisina tavoitteina. Tässä yhteydessä ei pitäisi jättää huomiotta, että mukauttamisperiaatteen asettaminen yhdentymisperiaatteen edelle tarkoittaisi jossain määrin sitä, että syrjäisimpien alueiden annetaan – MMA:ista poiketen – niin sanotusti valikoida parhaat palat päältä.[15] Tästä kysymyksestä tulee vieläkin ongelmallisempi, kun otetaan huomioon, että Euroopan mantereella sijaitsevat tietyt epäsuotuisat alueet saattavat olla yhtä lailla tai jopa enemmänkin erityiskohtelun tarpeessa, ainakin vuoden 2004 jälkeen tapahtuneiden laajentumisten jälkeen.

49. Toiseksi – kuten neuvosto myöntää – unionin lainsäätäjä ei ole aina toiminut johdonmukaisesti päättäessään siitä, käytetäänkö syrjäisimpiin alueisiin sovellettavien erityistoimenpiteiden perustana SEUT 349 artiklaa (tai sitä edeltäneitä määräyksiä) vai alakohtaisia oikeusperustoja.

10 — Ks. tuomio Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, 10 ja 11 kohta. Ks. lisäksi tuomio Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, 13 ja 14 kohta.

11 — Ks. tuomio Legros ym., C-163/90, EU:C:1992:326 ja tuomio Lancry ym., C-363/93 ja C-407/93–C-411/93, EU:C:1994:315. Jälkimmäisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ETY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohdassa neuvostolle annettu mukauttamistoimivalta rajoittui niihin seikkoihin, joita ei mainittu kyseisessä määräyksessä sellaisina, joita voidaan soveltaa suoraan siinä lueteltuihin alueisiin (ks. tuomion 37 ja 38 kohta).

12 — Ks. mm. Maastrichtin sopimukseen liitetty julistus yhteisön syrjäisimmistä alueista (EYVL 1992, C 191, s. 104); syrjäisimpien alueiden presidenttien 14.3.1996 antama nk. Funchalin julistus; Euroopan parlamentin 24.4.1997 antama päätöslauselma Euroopan unionin syrjäisimpien alueiden kehitysongelmista (EYVL 1997, C 150, s. 62) ja Amsterdamin sopimukseen liitetty julistus (N:o 30) saaristoalueista (EYVL 1997, C 340, s. 136).

13 — Ks. tuomio Chevassus-Marche, C-212/96, EU:C:1998:68 (vahvistettu tuomiossa Sodiprem ym., C-37/96 ja C-38/96, EU:C:1998:179), jossa yhteisöjen tuomioistuin yritti ilmeisesti erottaa kyseisen asian olosuhteet niistä, joita tarkasteltiin tuomiossa Legros ym., C-163/90, EU:C:1992:326. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että yhteisöjen tuomioistuimen inspiraationa toimi uusi EY 299 artiklan 2 kohta, jonka sanamuoto oli julkaistu virallisessa lehdessä 10.11.1997 eli ennen kuin tuomioistuimen oli määrä antaa tuomionsa kyseisessä asiassa (kuten se teki 19.2.1998); ks. Ziller, J. (2007), s. 62 ja 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 — Ks. kuitenkin määräys Região autónoma dos Açores v. Council, C-444/08 P, EU:C:2009:733. Ks. myös tuomio Sinaga v. komissio, T-321/00, T-222/01 ja T-217/99, EU:T:2006:251.

15 — Tästä asiasta yhteisöjen tuomioistuimen väitetään olleen tietoinen, kun se käsitteli asioita, joiden tuloksena annettiin tuomio Legros ym., C-163/90, EU:C:1992:326, ja tuomio Leplat, C-260/90, EU:C:1992:66; ks. Ziller, J. (2007), s. 60.

50. Kolmanneksi on niin, että vaikka EY 299 artikla jaettiin Lissabonin sopimuksessa kolmeksi määräykseksi, nimittäin SEU 52 artiklaksi ja SEUT 349 ja SEUT 355 artiklaksi, tämän jakamisen merkitys on epäselvä.[16] SEU 52 artiklan 1 kohdan mukaan ”perussopimuksia” sovelletaan jäsenvaltioihin – ilmeisesti perussopimusten adressaatteina, koska kyseisen artiklan 2 kohdassa, jossa määrätään ”perussopimusten” alueellisesta soveltamisalasta, viitataan SEUT 355 artiklaan. Siten, toisin kuin aiemmin, on selvää, että EU-sopimuksen alueellinen soveltamisala on sama kuin EUT-sopimuksen alueellinen soveltamisala. Syrjäisimmistä alueista SEUT 355 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”perussopimusten määräyksiä” sovelletaan niihin SEUT 349 artiklan ”mukaisesti”. Jälkimmäisessä määräyksessä ei kuitenkaan täsmennetä maantieteellisesti, miten ”perussopimuksia” sovelletaan syrjäisimpiin alueisiin, vaan pelkästään luetellaan kyseiset alueet. Siinä annetaan kuitenkin neuvostolle mahdollisuus hyväksyä erityistoimenpiteitä, joilla muun muassa mukautetaan tietyin edellytyksin tapaa, jolla ”perussopimuksia sovelletaan” kyseisiin alueisiin. Näin ollen vaikuttaa siltä, että SEUT 349 artikla muodostaa oikeusperustan ”erityistoimenpiteiden” hyväksymiselle, minkä lisäksi sillä rajataan ”perussopimusten” alueellinen soveltamisala syrjäisimpiin alueisiin viittaamalla kyseisiin toimenpiteisiin.

51. Neljänneksi SEUT 349 artiklaa on hieman paranneltu aiempiin versioihin verrattuna. Siitä on ensinnäkin poistettu yleinen viittaus Ranskan merentakaisiin departementteihin – viittauksesta syntyi vaikutelma, että syrjäisimmän alueen asema määräytyy alueen kansallisen oikeuden mukaisen luokituksen perusteella. Toisin kuin aiemmin, SEUT 349 artiklan toisessa kohdassa ei enää määrätä, että neuvosto ”ottaa – – huomioon” tietyt politiikanalat,[17] vaan sen sijaan, että erityistoimenpiteet ”koskevat erityisesti” tällaisia politiikanaloja. Syrjäisimpiä alueita koskevista politiikanaloista on siten tullut erityistoimenpiteiden kohde eikä niiden syy – tätä tehtävää hoitavat jo määräyksessä luetellut syrjäisimpien alueiden erityispiirteet.

52. Valitettavasti yksi Lissabonin sopimuksessa tehty muutos on kuitenkin sekoittanut pakkaa. Tarkoitan tällä SEUT 349 artiklan ensimmäisen kohdan toiseen virkkeeseen sisältyvää näennäisesti neutraalia viittausta mahdollisuuteen, jonka mukaan ”neuvosto [mahdollisesti] hyväksyy nämä erityistoimenpiteet erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen”. Yhtäältä vaikuttaa siltä, että SEUT 349 artikla sinänsä muodostaa SEUT 289 artiklan 2 kohdan mukaisen erityisen lainsäätämisjärjestyksen. Oikeuskirjallisuudessa esitetään eriäviä näkemyksiä tämän virkkeen seurauksista,[18] kuten myös asianosaiset ja väliintulijat tekivät suullisissa huomautuksissaan.[19] Käsiteltävissä asioissa ei kuitenkaan ole tarpeen ratkaista tätä seikkaa sitovasti.

16 — Oikeuskirjallisuudessa ehdotetaan, että syynä tähän jakamiseen oli pelkästään EY 299 artiklan sanamuodon ”siistiminen”; ks. Ziller, J., ”Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty” teoksessa Kochenov, D. (toim.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, the Netherlands, s. 81 ja 82 (Ziller, J. (2011)) ja Murray, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, the Netherlands, s. 89.

17 — Näitä politiikanaloja ovat seuraavat: tulli- ja kauppapolitiikka, veropolitiikka, tullittomat alueet, maatalous- ja kalastuspolitiikka, raaka-aineiden ja välttämättömien kulutustavaroiden toimittamisehdot, valtiontuet sekä edellytykset rakennerahastoihin ja laaja-alaisiin ohjelmiin osallistumiselle (jäljempänä syrjäisimpiä alueita koskevat politiikanalat).

18 — Perrot., D. toteaa artikkelissaan ”Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne”, *R.T.D. Eur. 2009*, s. 733, että tällä ”arvoituksellisella” virkkeellä pyritään syrjäyttämään muut erityiset lainsäädäntömenettelyt, joissa äänestysvaatimukset ovat tiukemmat kuin SEU 16 artiklan 3 kohdassa määrätyt (määräenemmistö). Omarjee., I. vaikuttaa omaksuvan päinvastaisen näkemyksen; ks. edellä mainittu artikkeli, s. 134. Ziller, J. (2011) puolestaan katsoo, että virkettä olisi tulkittava ottaen huomioon perustuslakisopimuksen III-330 artiklan sanamuoto, jossa viitattiin tiettyihin säädösryhmiin uudessa normihierarkiassa, joka otaksuttavasti vastaa Lissabonin sopimuksessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä, delegoiduista toimista ja täytäntöönpanotoimista koostuvaa kolmikkoa.

19 — Neuvosto ja Espanjan kuningaskunta ovat ymmärtääkseni esittäneet SEUT 349 artiklan historiallisen tulkinnan perusteella, että kyseisen virkkeen tarkoituksena on antaa neuvostolle mahdollisuus hyväksyä erityistoimenpiteitä sekä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten että muiden kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien toimien muodossa. Portugalin tasavalta katsoi, että virkkeen tarkoituksena on antaa SEUT 349 artiklalle etusija muihin erityisiin lainsäätämisjärjestyksiin nähden, kun taas Ranskan tasavallan mukaan sen tarkoituksena on yhdistää kyseisten menettelyjen vaatimukset. Komissio oli eri mieltä näistä kaikista näkemyksistä ja väitti muun muassa, ettei lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän ja muun kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän toimen ero ei vastaa jakoa unionin primaarioikeuteen ja johdettuun oikeuteen.

C Rajoittuuko SEUT 349 artikla primaarioikeuden mukauttamiseen (komission teoria)?

53. Amsterdamin sopimuksen hyväksymisestä lähtien komissio on puolustanut vankkumattomasti SEUT 349 artiklan suppeaa tulkintaa.[20] Se perustuu lähinnä SEUT 349 artiklan ja SEUT 355 artiklan 1 kohdan lukemiseen yhdessä siten, että syrjäisimpiin alueisiin sovelletaan oletusarvoisesti ainoastaan ”perussopimusten määräyksiä”[21] mutta ei johdettua oikeutta. Koska SEUT 349 artiklassa määrätään, että neuvosto ”hyväksyy – – erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on – – määritellä ne *edellytykset, joilla perussopimuksia sovelletaan* kyseisiin alueisiin” (kursivointi tässä), komissio päättelee tästä, että kyseisessä määräyksessä ainoastaan valtuutetaan neuvosto mukauttamaan tapaa, jolla primaarioikeutta sovelletaan syrjäisimpiin alueisiin.

54. Komission tulkinnan etuna on sen suoraviivaisuus. Pidän sitä kuitenkin ongelmallisena monellakin tasolla.

55. Ensinnäkin olen edellä 50 kohdassa esittänyt, miten perussopimuksia, sellaisena kuin tätä käsitettä käytetään SEU 52 artiklassa sekä SEUT 349 artiklassa ja SEUT 355 artiklan 1 kohdassa, sovelletaan syrjäisimpiin alueisiin. Kuten seuraavaksi selitän, kyseiset määräykset eivät tue komission näkemystä.

56. Jollei toisin osoiteta, perussopimusten käsite on ymmärrettävä tavallisesti siten, että sillä tarkoitetaan koko unionin oikeusjärjestystä (säännöstöä), eikä suppeassa merkityksessä. Näin on etenkin silloin, jos sanaa käytetään monikossa, kuten edellä mainituissa määräyksissä. Jos neuvostolla katsottaisiin olevan toimivalta ainoastaan mukauttaa primaarioikeutta eikä johdettua oikeutta, tämä olisi epäloogista ja ristiriidassa sen periaatteen kanssa, jonka mukaan suurempi sisältää tavallisesti pienemmän. Toisaalla viittausten perussopimuksiin ymmärretään yleensä käsittävän johdetun oikeuden, kuten SEU 19 artiklassa ja SEUT 258 artiklassa. Komissio on tietysti oikeassa todetessaan, että kutakin määräystä on tulkittava itsenäisesti. Vaikka tämä saattaakin vaikuttaa itsestään selvältä, tästä syystä esimerkiksi SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen ja SEUT 1 artiklan 2 kohdan toiseen virkkeeseen sisältyvä viittaus perussopimuksiin, mikä liittyy niiden asemaan yleisessä normihierarkiassa, ei käsitä johdettua oikeutta. SEU 52 artikla sekä SEUT 349 artikla ja SEUT 355 artiklan 1 kohta ovat kuitenkin yleisluonteisia määräyksiä (kaksi jälkimmäistä sisältyvät EUT-sopimuksen seitsemänteen osaan, jonka otsikkona on ”Yleiset määräykset ja loppumääräykset”). Komission väitteistä huolimatta MMA:ista annettu oikeuskäytäntö ei myöskään tue sen näkemystä.[22]

57. Toiseksi ajatus – joka esitettiin vastauksena unionin tuomioistuimen kysymykseen – siitä, että komission teoria saattaa perustua SEUT 288 artiklaan, on kestämätön: kyseisessä määräyksessä paitsi esitetään johdetun oikeuden oikeusvaikutukset myös täsmennetään, *kenelle* johdettu oikeus on osoitettu (vastaanottajat). Siinä ei sitä vastoin mainita mitään siitä, *missä* johdettua oikeutta sovelletaan.

20 — Ks. mm. vastaus, jonka komission puheenjohtaja Prodi antoi 4.9.2001 Euroopan parlamentin kysymykseen P-1691/2001 (EYVL 2002, C 81 E, s. 52) ja jonka mukaan ”komissio taas pitää [EY] 299 artiklan 2 kohtaa oikeusperustana ainoastaan perustamissopimuksesta poikkeaville toimenpiteille rajoittamatta kuitenkaan yhteisiä politiikkoja varten säädettyjen erityisten oikeusperustojen soveltamista”.

21 — Huomautan, että SEUT 355 artiklan 1 kohdan tietyissä kieliversioissa (kuten tanskan- ja saksankielisessä versiossa) ei viitata perussopimusten määräyksiin vaan pelkästään perussopimuksiin.

22 — Tuomiossa van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että koska EY:n perustamissopimusta ei sovellettu sen 227 artiklan 3 kohdan (nykyisin SEUT 355 artiklan 2 kohta) nojalla Alankomaiden Antilleihin syrjäisimpänä alueena sitä koskevan nimenomaisen viittauksen puuttuessa, tämän seurauksena myöskään johdettua oikeutta ei sovellettu kyseiseen alueeseen, ks. tuomion 35–41 kohta.

58. Kolmanneksi komission tulkinta SEUT 349 artiklasta vaikuttaa valikoivalta. SEUT 349 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan neuvosto ”hyväksyy – – erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on *erityisesti* määritellä ne edellytykset, joilla perussopimuksia sovelletaan kyseisiin alueisiin, *mukaan lukien yhteiset politiikat*” (kursivointi tässä). Vaikka kyseisiin erityistoimenpiteisiin voi selkeästi sisältyä eriytettyjä edellytyksiä perussopimusten soveltamiselle, ne eivät näin ollen rajoitu pelkästään tähän näkökohtaan.

59. Neljänneksi SEUT 349 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että erityistoimenpiteet koskevat ”erityisesti” syrjäisimpiä alueita koskevia politiikanaloja. Siltä osin kuin monia näistä politiikanaloista ei säännellä tyhjentävästi primaarioikeudessa, SEUT 349 artiklan oikeudenmukaisen tulkinnan olisi sisällettävä neuvoston toimivalta mukauttaa johdettua oikeutta.

60. Viidenneksi juuri se seikka, että neuvosto mahdollisesti hyväksyy erityistoimenpiteitä ”erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen”, tukee ajatusta siitä, että SEUT 349 artiklaa voidaan käyttää johdetun oikeuden mukauttamiseen, kyseisen virkkeen täsmällisestä tarkoituksesta riippumatta.

61. Komissio lisäksi väittää, että sen tulkinta on yhdenmukainen kyseisen määräyksen, josta on tullut SEUT 349 artikla, historiallisen kehityksen kanssa. SEUT 349 artiklaa ei nähdäkseni voida tulkita viittaamalla (etenkään) EY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohdan sanamuotoon, joka on olennaisesti erilainen. SEUT 349 artiklaa on päinvastoin tulkittava itsenäisesti.

62. Edellä esitetyn perusteella ja komission esittämistä muista väitteistä huolimatta katson, ettei SEUT 349 artikla rajoitu primaarioikeuden mukauttamiseen. Näin ollen asioissa C-133/14–C-135/14 nostetut kanteet olisi hylättävä.

D *Onko SEUT 349 artikla esteenä unionin oikeuden soveltamisen lykkäämiselle (parlamentin pääasiallinen väite)?*

63. Kiistelevistä toimielimistä parlamentti näyttää valitsevan kultaisen keskitien. Se väittääkin lähinnä, ettei unionin oikeuden soveltamisen pelkkää lykkäämistä voida hyväksyä SEUT 349 artiklan nojalla, vaan sen olisi perustuttava alakohtaisiin oikeusperustoihin. Parlamentin näkemyksen mukaan alakohtaiset oikeusperustat antavat jo unionin lainsäätäjälle mahdollisuuden asettaa eriytettyjä täytäntöönpanon määräaikoja. Käänteisesti yksikään syrjäisimpien alueiden erityispiirteistä sellaisenaan ei todennäköisesti oikeuta tällaisen toimen toteuttamista.

64. Vaikka tunnenkin tiettyä sympatiaa tasapainoisia lähestymistapoja kohtaan, parlamentin näkemystä ei voida hyväksyä. Ensinnäkin se, ettei parlamentti nostanut kumoamiskannetta minidirektiivistä, on osoitus uskon puutteesta.[23] Vieläkin tärkeämpää on kuitenkin se, että SEUT 349 artiklassa viitataan pelkästään erityistoimenpiteisiin. Siinä ei ensi näkemältä suljeta pois neuvoston mahdollisuutta lykätä unionin toimen täytäntöönpanoajankohtaa.

65. SEUT 349 artiklassa selitetään, mitä tarkoitetaan erityistoimenpiteillä, joita neuvosto voi hyväksyä, seuraavasti: ”neuvosto hyväksyy – – erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on *erityisesti* määritellä ne edellytykset, joilla perussopimuksia sovelletaan kyseisiin alueisiin, *mukaan lukien* yhteiset politiikat. – – [erityistoimenpiteet] koskevat *erityisesti* [syrjäisimpiä alueita koskevia politiikanaloja]” (kursivointi tässä). Kuten tästä nähdään, SEUT 349 artiklassa käytetään ilmaisuja, jotka eivät ole tyhjentäviä. Vaikka oletettaisiin, ettei riidanalaisten toimien täytäntöönpanoajankohdan lykkäämisen voida tulkita sisältyvän tämäntyyppisiin tilanteisiin, tätä mahdollisuutta ei suljeta pois kyseisessä määräyksessä.

23 — Vastauksessaan suullisessa käsittelyssä esitettyyn kysymykseen parlamentti vahvisti, ettei se ollut riitauttanut minidirektiiviä poliittisista syistä.

66. Mikä tärkeämpää, jos neuvosto päättää lykätä SEUT 349 artiklan mukaisesti unionin toimen täytäntöönpanoajankohtaa, kyseessä olisi erityistoimenpide, joka poikkeaa yleisestä normista. Kuten neuvosto ja Portugalin tasavalta perustellusti huomauttavat, parlamentin tulkintaan sisältyvälle keinotekoiselle erottelulle sen mukaan, ovatko kyseessä olevat erityistoimenpiteet luonteeltaan pysyviä vai tilapäisiä, ei ole oikeusperustaa SEUT 349 artiklassa itsessään. Sillä, että SEUT 349 artiklassa syrjäisimpien alueiden erityispiirteitä kuvataan pysyviksi, ei ole merkitystä niiden erityistoimenpiteiden, joita neuvosto voi hyväksyä, tilapäisen luonteen kannalta. Tai pikemminkin, kuten myös jäljempänä esitän – ja kuten Portugalin tasavalta on väittänyt –, pysyvä poikkeus varmastikin olisi todennäköisemmin SEUT 349 artiklan kolmannen kohdan vastainen. Jos neuvosto voi hyväksyä SEUT 349 artiklan nojalla erityistoimenpiteen, jossa tietty syrjäisin alue jätetään kokonaan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle – ja jota arvioidaan säännöllisesti myöhemmin –, en näe, miksi neuvosto ei voisi myös lykätä johdetun oikeuden soveltamisajankohtaa tällaisella alueella.

67. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää parlamentin väitteen, jonka mukaan SEUT 349 artiklan nojalla ei voida lykätä unionin oikeuden soveltamista. Näin ollen asiassa C-136/14 nostettu kanne ja asiassa C-132/14 nostettu kanne, siltä osin kuin siinä riitautetaan asetuksen 4 artikla, olisi hylättävä. Ratkaisematta on edelleen parlamentin väite, jonka mukaan neuvosto ei voinut antaa asetuksen 1 ja 2 artiklaa sekä 3 artiklan 3 kohtaa SEUT 349 artiklan perusteella ja jota tarkastelen jäljempänä 78 kohdasta alkaen. Esitän kuitenkin ensin muutamia lisähuomautuksia, koska pidän sitä tarkoituksenmukaisena.

E *Muita pohdintoja neuvoston lähestymistavasta*

68. Edellä esitetystä seuraa, että jäljelle jää neuvoston näkemys, jonka voin periaatteessa allekirjoittaa. Vaikka se ei olekaan ehdottoman välttämätöntä, SEUT 349 artiklan yhteydessä käyty keskustelu huomioon ottaen ja asian selkeyttämiseksi vastaisuuden varalta käytän tätä tilaisuutta todetakseni, millaisia näkemyksiä ja varauksia minulla pohjimmiltaan on neuvoston ehdottamasta tulkinnasta.

69. Totean aluksi, etten ole vakuuttunut neuvoston (ja väliintulijoiden) näkemyksestä, jonka mukaan SEUT 349 artiklaa lex specialis -sääntönä *täytyy* käyttää aina, kun syrjäisimmät alueet ovat lainsäädäntöehdotuksen kohteena. Ensinnäkin ainut lähde, johon neuvosto vetosi perustellakseen tätä näkemystä, koski hyvin erilaisia tilanteita.[24] Toiseksi perustaessaan näkemyksensä lähinnä SEUT 349 artiklan maantieteelliseen erityisyyteen neuvosto ei ole selittänyt – SEUT 114 artiklaa lukuun ottamatta –, miksi SEUT 349 artikla on normatiiviselta sisällöltään erityisempi kuin komission esittämät alakohtaiset oikeusperustat. Vaikka muiden unionin toimien hyväksymiseen käytetty oikeusperusta on merkityksetön käsiteltävän asian kannalta,[25] kolmanneksi neuvoston lähestymistapa ei nähdäkseni ole sopusoinnussa sen oman nykyisen käytännön kanssa.[26] Neljänneksi neuvoston ehdottama SEUT 349 artiklan tulkinta ei nähdäkseni vastaa sitä, ettei syrjäisimmillä alueilla ole kyseisen määräyksen perusteella automaattista oikeutta niiden erityistilanteen huomioon ottamiseen.[27]

24 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto, C-533/03, EU:C:2006:64. Kyseinen tuomio koski verotuksen alalla tehtävästä yhteistyöstä annetun johdetun oikeuden oikeusperustaa. Sen 45 kohdassa, johon neuvosto vetoaa, käsiteltiin tiettyjä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun EY 93 artiklan (nykyisin SEUT 113 artikla) asemaa erityisenä määräyksenä EY 95 artiklaan sisältyvään lainsäädännön lähentämistä koskevaan yleiseen määräyksen nähden. EY 95 artiklassa todetaan nimenomaisesti, että sitä sovelletaan, ”jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä”, ja ettei sitä sovelleta ”veroja – – koskevien säännösten tai määräysten” lähentämiseen. Toisin kuin nyt käsiteltävät asiat tämä esimerkki erityismääräystä koskevasta tilanteesta vaikuttaa näin ollen jokseenkin ilmiselvältä.

25 — Ks. tuomio parlamentti v. neuvosto, C-48/14, EU:C:2015:91, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

26 — Ks. äskettäisinä esimerkkeinä unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavista maatalousalan erityistoimenpiteistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 247/2006 kumoamisesta 13.3.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 228/2013 (EUVL L 78, s. 23), joka annettiin SEUT 42 artiklan ensimmäisen kohdan, SEUT 43 artiklan 2 kohdan ja SEUT 349 artiklan nojalla, ja direktiivien 2006/112/EY ja 2008/118/EY muuttamisesta Ranskan syrjäisimpien alueiden ja erityisesti Mayotten osalta 17.12.2013 annettu neuvoston direktiivi 2013/61/EU (EUVL L 353, s. 5), joka annettiin SEUT 113 artiklan nojalla (edellyttää yksimielisyyttä) samana päivänä kuin riidanalaiset toimet. Asiaa tiedusteltaessa suullisessa käsittelyssä neuvosto vastasi, että ”käytännön syistä” jälkimmäisen direktiivin oikeusperustaa ei muutettu SEUT 349 artiklaksi.

27 — Ks. vastaavasti määräys Região autónoma dos Açores v. neuvosto, C-444/08 P, EU:C:2009:733, 38 ja 39 kohta.

70. Katson näin ollen, ettei perussopimuksissa ole viitteitä siitä, että SEUT 349 artikla olisi etusijalla alakohtaisiin oikeusperustoihin nähden. Ilmaistakseni asian toisin SEUT 349 artikla ei ole ”lainsäädännöllinen musta aukko”. Olettaen, että SEUT 349 artiklan edellytykset täyttyvät, neuvosto voi valintansa mukaan käyttää joko sitä tai alakohtaisia määräyksiä, mutta sen ei edellytetä valitsevan jompaakumpaa niistä toisen sijaan. Tämä ei tietenkään vaikuta muiden edellä 38 kohdassa mainittujen yleisten periaatteiden soveltamiseen.

71. Kun kyse on valinnasta alakohtaisten oikeusperustojen ja SEUT 349 artiklan välillä, neuvosto (yhdessä väliintulijoiden kanssa) päättelee ilmaisusta ”ottaen huomioon”, sellaisena kuin sitä käytetään SEUT 349 artiklassa, ettei hyväksyttyjen toimenpiteiden sinänsä tarvitse olla tarkoitettu syrjäisimpiin alueisiin vaikuttavien rakenteellisten haittojen korjaamiseen. Neuvosto johtaa lisäksi ilmaisujen ”erityisesti” ja ”mukaan lukien” käytöstä ja määräykseen sisältyvistä pitkähköistä luetteloista, että SEUT 349 artiklaa olisi sovellettava laajasti siten, että se käsittää tarvittaessa myös ympäristöasiat. Se kuitenkin myöntää, että erityistoimenpiteiden on oltava ”tarpeellisia, oikeasuhteisia ja täsmällisesti määriteltyjä”.

72. Olen samaa mieltä neuvoston kanssa siitä, että SEUT 349 artikla on muotoiltu poikkeuksellisen laajasti. Tämä seikka tukee merkittävästi neuvoston näkemystä. Vaikuttaa siltä, että silloin kun ”erityistoimenpiteen” hyväksyminen on mahdollista, neuvoston lainsäädäntövalta on lähes rajaton ja käsittää jopa primaarioikeuden soveltamisen mukauttamisen.[28]

73. En ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että neuvosto voi pelkästään puhua tyhjin korulausein syrjäisimpien alueiden erityispiirteiden huomioon ottamisesta; ne on otettava oikeasti huomioon. Tämän varmistaminen on nähdäkseni ennen kaikkea lainsäädäntövallan käyttäjän asia.[29] Näin ollen siihen kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan olisi oltava, kuten muidenkin lainsäädännössä tehtävien poliittisten valintojen kohdalla, mahdollisimman vähäistä.[30] Tämän lähestymistavan mukaisesti pidättäydyn ottamasta kantaa siihen kysymykseen, voivatko ympäristötekijät oikeuttaa SEUT 349 artiklan käytön, koska se ei ole tarpeen tämän menettelyn kannalta. Totean kuitenkin seuraavaa: nyt käsiteltävien kaltaisissa tapauksissa SEUT 293 artiklasta seuraa, että neuvoston on toimittava yksimielisesti muuttaessaan lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustaa. Tällaisessa tilanteessa ei sitä paitsi voida poissulkea sitä, että komissio saattaisi peruuttaa ehdotuksensa siltä osin kuin edellytykset sille täyttyvät.[31]

74. Tämän ajatuskulun mukaisesti on ensinnäkin syytä huomauttaa, että SEUT 349 artiklaan sisältyy sisäänrakennettu varoventtiili: erityistoimenpiteet eivät voi heikentää ”unionin oikeusjärjestyksen – – yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta”. Mutta mitä se tarkoittaa? Vastaako se itse asiassa tavanomaista oikeasuhteisuuden arviointia siinä mielessä, että erityistoimenpiteiden on oltava ”tarpeellisia, oikeasuhteisia ja täsmällisesti määriteltyjä”?

75. Tämä ilmaus on peräisin tuomiosta Chevassus-Marche,[32] joka koski EY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohtaa, määräystä, jota on sittemmin muutettu perinpohjaisesti. Näin ollen on epävarmaa, voidaanko tätä oikeuskäytäntöä soveltaa yksinkertaisesti SEUT 349 artiklaan. Todellisuudessa mahdollisuus heikentää ”unionin oikeusjärjestyksen – – yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta” vaikuttaa olevan jossain määrin samankaltainen kuin käsite ”voi vakavasti

28 — Aiemmin tuomarina toiminut Puissochet viittasi artikkelissaan ”Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques” teoksessa Rodríguez Iglesias, G. C. ym. (toim.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, s. 506, alaviite 54, siihen mahdollisuuteen, ettei neuvoston olisi mahdollisesti ollut tarpeen perustaa meriverosta tekemäänsä päätöstä, josta oli kyse tuomiossa Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68), EY: perustamissopimuksen 235 artiklaan (nykyisin SEUT 352 artikla) EY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohdan *lisäksi*.

29 — Vertaa edellä mainittu Perrot, D., alaviite 56. Ks. analogisesti tuomio Sodiprem ym., C-37/96 ja C-38/96, EU:C:1998:179, 33 kohta.

30 — Ks. ETY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohdasta tuomio Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, 14 ja 17 kohta.

31 — Ks. tavallisesta lainsäätämisjärjestyksestä tuomio neuvosto v. komissio, C-409/13, EU:C:2015:217.

32 — C-212/96, EU:C:1998:68, 49 kohta.

vahingoittaa unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta", sellaisena kuin sitä käytetään SEUT 256 artiklan 2 kohdassa. On kuitenkin – oikeutetusti – kyseenalaistettu, onko SEUT 349 artiklan nojalla ylipäätään mahdollista poiketa sisämarkkinoihin tai yhteisiin politiikkoihin liittyvistä säännöksistä heikentämättä niiden toimintaa ja unionin oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.[33] En kuitenkaan näe mitään muuta mahdollisuutta, sillä päinvastainen tulkinta vaarantaisi SEUT 349 artiklan tarkoituksen. Tämän näkemyksen tueksi on itse asiassa jo annettu oikeuskäytäntöä (vaikkakaan se ei koske suoraan EY 299 artiklan 2 kohtaa tai SEUT 349 artiklaa): Ratkaisuehdotuksessaan RAR[34] julkisasiamies Mischo totesi, että rajoittamaton mahdollisuus viedä maataloustuen turvin tuotettua sokeria Azoreilta muualle yhteisöön johtaisi "järjestelmän vääristymiseen". Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoi, että nimenomaisen kiellon puuttuessa ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteen valossa sokerin lähettämiselle muualle yhteisöön ei ole asetettu mitään rajoituksia. Se myös huomautti, ettei puiteohjelman, josta tukea myönnettiin, päämääränä ollut Azorien maataloustuotteiden markkinoiden eristäminen eikä ylitsepääsemättömien esteiden luominen kaupalle vaan myötävaikuttaminen Azorien osallistumiseen sisämarkkinoiden dynamiikkaan niin, että tälle saaristolle kuitenkin myönnetään tiettyjä etuja.[35]

76. Toiseksi SEUT 349 artiklan kolmannesta kohdasta nähdäkseni seuraa, että neuvoston toimivallalle on asetettava lainsäädännössä rajat, jotka kuvastavat syrjäisimpien alueiden ja MMA:iden välistä eroa. Syrjäisimmän alueen aseman saamisen koko ideana on se, että unionin oikeutta olisi lähtökohtaisesti sovellettava siihen täysimääräisesti, sikäli kuin paikallinen tilanne ei tee tätä tavoitetta mahdottomaksi. Tämä huomioon ottaen epäilen, että jatkuvan poikkeuksen hyväksyminen ilman minkäänlaista säännöllistä tarkistamista tai "raukeamislauseketta" olisi yhteensopiva kyseisen määräyksen tarkoituksen kanssa.[36]

77. Tässä menettelyssä ei kuitenkaan ole esitetty väitettä, jonka mukaan riidanalaiset toimet vaarantavat unionin oikeusjärjestyksen. Unionin tuomioistuimen ei siten tarvitse lausua tästä asiasta.

F *Ratkaisematta olevat kysymykset asiassa C-132/14 ja seuraukset kumoamiskanteille*

78. Olen jo edellä todennut, että komission kolme kumoamiskannetta (asiat C-133/14–C-135/14) sekä parlamentin horisontaalisesta direktiivistä asiassa C-136/14 nostama kanne ja asiassa C-132/14 nostama kanne, siltä osin kuin siinä riitautetaan asetuksen 4 artikla, on hylättävä. Muilta osin parlamentti ei kiistä asiassa C-132/14 sitä, että neuvosto voi hyväksyä asetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 5 artiklan SEUT 349 artiklan nojalla. Unionin tuomioistuimen on näin ollen ratkaistava, oliko neuvostolla toimivalta antaa asetuksen 1 ja 2 artikla sekä 3 artiklan 3 kohta SEUT 349 artiklan nojalla vai olisiko sen pitänyt käyttää oikeusperustana sen sijaan SEUT 43 artiklan 2 kohtaa.

79. Kun tarkastellaan ensinnäkin asetuksen 1 artiklan 2 kohtaa, jossa kielletään kierrenuotan käyttö kalastuksessa, parlamentin siitä esittämä väite perustuu nähdäkseni, kuten neuvostokin huomauttaa, asetuksen ja erityisesti sen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen tavoitteen väärinymmärtämiseen.[37] Tavoitteena ei ole pyrkiä säilyttämään tonnikalan ja sen lähilajien kaltaisia suuria vaeltavia kaloja näiden lajien vuoksi sinänsä (mikä vaikuttaisi hyödyttömältä niiden vaeltava luonne huomioon ottaen), vaan tavoitteena on sen sijaan säilyttää nämä kalakannat *Mayotten*

33 — Ks. edellä mainittu Omarjee, I., s. 135.

34 — Ratkaisuehdotus RAR, C-282/00, EU:C:2002:299, 81–92 kohta.

35 — Ks. tuomio RAR, C-282/00, EU:C:2003:277, 55 ja 59 kohta ja lisäksi tuomio Sodiprem ym., C-37/96 ja C-38/96, EU:C:1998:179, 33 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tällaisten poikkeusten on oltava sellaisia, että niistä aiheutuu "mahdollisimman vähän häiriöitä yhteismarkkinoiden toiminnalle, eikä [niillä] näin ollen saada muuttaa kaupan edellytyksiä yhteisen edun vastaisesti".

36 — Vastaavasti ks. mm. edellä mainittu Kochenov, D., s. 712.

37 — Kyseisessä johdanto-osan perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "suurten vaeltavien kalojen parvien suojelemiseksi Mayotten saaren lähistöllä kierrenuottien käyttö tonnikalan ja sen lähilajien parviin olisi kiellettävä 24 meripeninkulman sisällä saaren peruslinjoista sijaitsevalla alueella". Asetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa kuvataan lisäksi Mayotten laivastoa "mekaanisten pintasiima-alusten – – heikosti kehittyneeksi laivastoksi".

rannikoiden läheisyydessä paikallisen kalastuslaivaston takia, joka edelleen käyttää pääosin mekaanisia pintasiima-aluksia kehittyneempien nuotta-alusten sijaan eikä pysty kilpailemaan ulkomaisten laivastojen kanssa. Koska tällaisessa kiellossa otetaan nähtävästi huomioon Mayotten erityinen sosioekonominen tilanne, se voitaisiin näin ollen todellakin hyväksyä SEUT 349 artiklan nojalla.

80. Myös asetuksen 2 artiklassa (jossa säädetään poikkeuksesta kalastustuotteiden, joita tarjotaan vähittäismyyntiin loppukuluttajille Mayottella, merkintöjä koskeviin sääntöihin) otetaan huomioon samat tekijät, kuten asetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale osoittaa. [38]

81. Muista asetuksen säännöksistä, nimittäin 1 artiklan 1 kohdasta ja 3 artiklan 3 kohdasta, olen samaa mieltä neuvoston kanssa siitä, että ne vaikuttavat liitännäisiltä asetuksen määräävään tarkoitukseen nähden, joka on säätää tietyistä erityissäännöistä ja poikkeuksista, joissa otetaan huomioon Mayotten erityinen sosioekonominen tilanne. Edellä 38 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa siten, että neuvosto saattoi perustellusti käyttää oikeusperustana pelkästään SEUT 349 artiklaa, eikä kaksinkertainen (tai kolminkertainen) oikeusperusta tule nähdäkseni tässä yhteydessä kyseeseen.

82. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että parlamentin asiassa C-132/14 nostama kanne olisi hylättävä perusteettomana myös siltä osin kuin se koskee asetuksen 1 ja 2 artiklaa sekä 3 artiklan 3 kohtaa ja että näin ollen kaikki viisi kannetta olisi hylättävä kokonaisuudessaan.

G Toissijaisia näkökohtia

83. Siltä varalta, ettei neuvosto unionin tuomioistuimen mukaan ollut oikeutettu käyttämään riidanalaisten toimien oikeusperustana pelkästään SEUT 349 artiklaa, olisi paikallaan esittää joitain lisähuomautuksia.

1. Onko toimenpiteet kumottava kokonaan vai osittain?

84. Komission tulkinta on jokseenkin suoraviivainen; jos unionin tuomioistuin vahvistaisi sen, riidanalaiset toimet olisi puhtaasti ja yksinkertaisesti kumottava kokonaisuudessaan.

85. Jos unionin tuomioistuin sen sijaan tukisikin parlamentin näkemyksiä, sillä olisi moninaisia seurauksia. Yhtäältä on selvää, että horisontaalinen direktiivi olisi kumottava, koska sitä ei voitaisi hyväksyä pätevästi SEUT 349 artiklan nojalla. Toisaalta asetuksen osalta tilanne ei ole yhtä selvä. Asetuksen tapauksessa ratkaisu määräytyisi sen perusteella, yhtyykö unionin tuomioistuin parlamentin näkemykseen i) siitä, ettei SEUT 349 artiklan perusteella voida hyväksyä erityistoimenpiteitä, jotka koostuvat pelkästään unionin oikeuden soveltamisen lykkäämisestä (mikä johtaisi asetuksen 4 artiklan kumoamiseen), ii) siitä, ettei asetuksen 1 ja 2 artiklassa sekä 3 artiklan 3 kohdassa oteta huomioon Mayotten sosioekonomista tilannetta vaan että ne ovat pikemminkin yleisiä YKP:tä koskevia toimenpiteitä (jolloin kyseiset säännökset olisivat pätemättömiä), vai iii) kaikista edellä mainituista seikoista.

86. Tässä yhteydessä parlamentti väittää, että asetus olisi pitänyt antaa sekä alakohtaisten oikeusperustojen että SEUT 349 artiklan nojalla, koska yhtä määräävää oikeusperustaa ei voida yksilöidä. Neuvosto kuitenkin vastaa tähän – mielestäni perustellusti, kuten suullinen käsittely monin eri tavoin osoitti –, ettei parlamentti ole selittänyt, millä tavalla asetuksen säännökset, joita parlamentin mukaan ei voitu antaa pelkästään SEUT 349 artiklan nojalla, eivät ole erotettavissa sen

38 — Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan muun muassa, että ”kalastustuotteiden merkintöjä koskevien sääntöjen soveltaminen aiheuttaisi Mayotten hajanaisten ja heikosti kehittyneiden markkinointijärjestelmien vuoksi vähittäismyyjille rasitteen, joka on kohtuuton suhteessa kuluttajille välitettäviin tietoihin”.

muista säännöksistä. En esimerkiksi ymmärrä, mitä tekemistä yhteisen markkinajärjestelyn mukaisilla kalastustuotteiden, joita tarjotaan vähittäismyyntiin loppukuluttajille Mayottella, merkintöjä koskevilla säännöillä (asetuksen 2 artikla) on YKP:n mukaisten kalastuskapasiteettia ja alusrekisteriä koskevien sääntöjen kanssa (asetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohta).

87. Koska parlamentin asiassa C-132/14 nostamaa kannetta ei mielestäni pitäisi hyväksyä, en kuitenkaan jatka tämän kysymyksen pohdintaa.

2. Pyyntö pysyttää riidanalaisten toimien vaikutukset

88. Komissio ja neuvosto ovat vedonneet SEUT 264 artiklan toiseen kohtaan ja pyytäneet unionin tuomioistuinta pysyttämään riidanalaisten toimien vaikutukset siinä tapauksessa, että ne kumotaan, ja parlamentti on yhtynyt tähän pyyntöön vastauskirjelmässään. Tulkitsen pyynnön niin, että se sisältää mahdollisuuden kumota asetus osittain näin kumottujen säännösten osalta.

89. Jos unionin tuomioistuin kumoaisi riidanalaiset toimet osittain tai kokonaan, tästä seuraisi, että sääntöjä, joita toimenpiteillä pyritään muuttamaan, sovellettaisiin Mayotteen kyseisissä säännöissä yleisesti säädettynä ajankohtana pitkälti samalla tavalla kuin muissakin unionin osissa. On kiistatonta, että riidanalaiset toimet ovat välttämättömiä ja että niiden sisältö on perusteltu Mayotten nykytilanne huomioon ottaen.

90. Tässä tilanteessa katson, että olisi poikkeuksellisesti kohtuutonta olla pysyttämättä näin kumottujen toimenpiteiden vaikutuksia.

91. Olen pannut merkille, etteivät komissio ja neuvosto ole täsmentäneet ajanjaksoa, jona näin kumottujen toimenpiteiden vaikutukset olisi pysytettävä, vaan pyytävät, että ne olisi pysytettävä uusien asianmukaisiin oikeusperustoihin perustuvien toimenpiteiden voimaantuloon saakka.

92. On kuitenkin äärimmäisen tärkeää, ettei lainvastaisten toimien vaikutuksia pysytetä pitempään kuin on ehdottoman tarpeen. Tässä yhteydessä huomautan, että käsiteltävissä asioissa lainsäädäntömenettelyn – johon sovellettiin myös aikarajoituksia – kesto ehdotuksesta toimenpiteiden hyväksymiseen oli noin kuusi kuukautta. Koska toimielimet ovat poliittisesti yhtä mieltä riidanalaisten toimien tarpeellisuudesta tai sisällöstä, lainsäädäntömenettely pitäisi olla mahdollista toteuttaa nopeasti. Jotta unionin lainsäädäntövallan käyttäjiä kannustetaan toimimaan vastaavasti, katson näin ollen, että mikäli unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaiset toimet kokonaan tai osittain, näin kumottujen toimien vaikutukset olisi pysytettävä enintään kuusi kuukautta alkaen käsiteltävissä asioissa annettavan tuomion päivämäärästä.

VI **Oikeudenkäyntikulut**

93. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Kaikissa viidessä asiassa neuvosto on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja parlamentti ja komissio ovat hävinneet asiat.

94. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan ja Portugalin tasavallan olisi siten vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan kaikissa viidessä asiassa.

VII **Ratkaisuehdotus**

95. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteet

— velvoittaa parlamentin ja komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan ja Portugalin tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.