NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. június 25.[1]

C-132/14–C-136/14. sz. egyesített ügyek

Európai Parlament (C-132/14. és C-136/14. sz. ügyek)
és
Európai Bizottság (C-133/14–C-135/14. sz. ügyek)
kontra

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset — 1385/2013/EU rendelet — 2013/62/EU irányelv — 2013/64/EU irányelv — Jogalap — EUMSZ 349. cikk — Hatály — Legkülső régió — Mayotte jogállásának módosítása”

1. A jelen eljárásokban a Parlament és a Bizottság az 1385/2013 rendelet[2] és a 2013/64 irányelv[3] megsemmisítését kéri a Bíróságtól. Ezenkívül a Bizottság a 2013/62 irányelv[4] megsemmisítését is kéri (a továbbiakban együttesen: megtámadott intézkedések). E keresetekben az a kérdés, hogy a megtámadott intézkedéseket helyes jogalap alapján fogadták-e el.

2. A jelenleg tárgyalt ügyek lényege a következő: mi az EUMSZ 349. cikk hatálya? A kérdés Mayotte uniós jogi jogállásának változása miatt merült fel. Egy 2009. évi helyi népszavazás értelmében a Mayotte szigetvilágát alkotó szigetek tovább mélyítették a Francia Köztársaságba való integrációjukat, és 2011. március 31-től Franciaország tengerentúli megyéi lettek. A Francia Köztársaság ezirányú kérelmét követően az Európai Tanács úgy döntött, hogy Mayotte jogállását 2014. január 1-jei hatállyal tengerentúli országok és területek jogállásáról (a továbbiakban: TOT) legkülső régiók jogállására változtatja.[5]

3. Ugyanakkor azóta intézményi vita támadt a jogállás megváltozásával összefüggően elfogadott megtámadott intézkedésekkel kapcsolatban. A Tanács, amely nem értett egyet a megtámadott intézkedések javasolt ágazati jogalapjaival, az EUMSZ 349. cikk szerinti elfogadásuk mellett döntött. Most az a kérdés, hogy a Tanács jogosan tette-e ezt, és ahogy látni fogjuk, véleményem szerint igen.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A[…] 850/98/EK és az 1224/2009/EU tanácsi rendelet, valamint az 1069/2009/EK, a[z] 1379/2013/EU és a[z] 1380/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet Mayotte Európai Unióval kapcsolatos jogállásának változása miatt szükségessé váló módosításáról szóló, 2013. december 17-i 1385/2013/EU tanácsi rendelet (HL L 354., 86. o.) (a továbbiakban: rendelet).

3 — A 91/271/EGK és a[z] 1999/74/EK tanácsi irányelv, valamint a 2000/60/EK, 2006/7/EK, 2006/25/EK és a 2011/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv Mayotte Európai Unióval kapcsolatos jogállásának változása miatt szükségessé váló módosításáról szóló, 2013. december 17-i 2013/64/EU tanácsi irányelv (HL L 353., 8. o.) (a továbbiakban: horizontális irányelv).

4 — A BUSINESSEUROPE, az UEAPME, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött, felülvizsgált keretmegállapodás végrehajtásáról szóló 2010/18/EU irányelvnek a Mayotte Európai Unióval kapcsolatos jogállásának változása miatt szükségessé váló módosításáról szóló, 2013. december 17-i 2013/62/EU tanácsi irányelv (HL L 353., 7. o.) (a továbbiakban: miniirányelv).

5 — Mayotte Európai Unióval kapcsolatos jogállásának módosításáról szóló, 2012. július 11-i 2012/419/EU európai tanácsi határozat (HL L 204., 131. o.).

I – **Jogi háttér**

A – *A Szerződések releváns, alkalmazandó és hatályon kívül helyezett rendelkezései*

4. A Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően az EK-Szerződés 227. cikkének (2) bekezdése a következőképpen szólt:

„Franciaország tengerentúli megyéit illetően a Szerződés következő területekre vonatkozó általános és különös rendelkezései a Szerződés hatálybalépésének idejétől alkalmazandók:

– áruk szabad mozgása;

– mezőgazdaság, a[z EK-Szerződés] 40. cikk[ének] (4) bekezdését kivéve;

– a szolgáltatások liberalizálása;

– versenyszabályok;

– a[z EK-Szerződés] 109h., 109i. és 226. cikk[é]ben foglalt védintézkedések;

– az intézmények.

A Tanács, a Bizottság javaslata alapján egyhangú határozattal a Szerződés hatálybalépését követő két éven belül meghatározza a Szerződés többi rendelkezésére vonatkozó alkalmazási feltételeket.

A Közösség intézményei az e Szerződésben, és különösen az [EK-Szerződés] 226. cikk[é]ben meghatározott eljárások keretein belül ügyelnek rá, hogy e területek gazdasági és szociális fejlődésének lehetősége biztosítva legyen.” (Nem hivatalos fordítás.)

5. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően az EK-Szerződés 227. cikkének (2) bekezdése helyébe az EK 299. cikk (2) bekezdése lépett, amely a következőképpen szólt:

„E szerződés rendelkezéseit alkalmazni kell Franciaország tengerentúli megyéire, az Azori-szigetekre, Madeirára és a Kanári-szigetekre.

Figyelembe véve azonban Franciaország tengerentúli megyéi, az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek gazdasági és társadalmi strukturális helyzetét, amit távoli fekvésük, szigetjellegük, kis méretük, kedvezőtlen domborzati és éghajlati viszonyaik és néhány terméktől való gazdasági függésük súlyosbít, amely tényezők állandósága és együttes hatása súlyosan hátráltatja fejlődésüket, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyedi intézkedéseket fogad el, amelyek célja különösen az, hogy meghatározza e szerződés – így a közös politikák – alkalmazásának feltételeit ezekben a régiókban.

A Tanács a második albekezdésben említett megfelelő intézkedések elfogadásakor figyelembe veszi az olyan területeket, mint a vám- és kereskedelempolitika, a fiskális politika, a vámszabad területek, a mezőgazdasági és halászati politika, a nyersanyagokkal és alapvető fogyasztási cikkekkel való ellátás feltételei, az állami támogatások, valamint a strukturális alapokhoz és a horizontális közösségi programokhoz való hozzáférés feltételei.

A Tanács a második albekezdésben említett intézkedéseket a legkülső régiók sajátos jellemzőinek és korlátainak figyelembevételével fogadja el anélkül, hogy veszélyeztetné a közösségi jogrend – így a belső piac és a közös politikák – integritását és koherenciáját.”

6. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az EK 299. cikk helyébe az EUMSZ 349. és az EUMSZ 355. cikk, valamint tartalmát tekintve az EUSZ 52. cikk lépett. Ez utóbbi a következőket írja elő:

„(1) A Szerződéseket a Belga Királyságra, a Bolgár Köztársaságra, a Cseh Köztársaságra, a Dán Királyságra, a Németországi Szövetségi Köztársaságra, az Észt Köztársaságra, Írországra, a Görög Köztársaságra, a Spanyol Királyságra, a Francia Köztársaságra, az Olasz Köztársaságra, a Ciprusi Köztársaságra, a Lett Köztársaságra, a Litván Köztársaságra, a Luxemburgi Nagyhercegségre, a Magyar Köztársaságra, a Máltai Köztársaságra, a Holland Királyságra, az Osztrák Köztársaságra, a Lengyel Köztársaságra, a Portugál Köztársaságra, Romániára, a Szlovén Köztársaságra, a Szlovák Köztársaságra, a Finn Köztársaságra, a Svéd Királyságra, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságára kell alkalmazni.

(2) A Szerződések területi hatályát az [EUMSZ] 355. [cikk] részletezi.”

7. A 2012/419/EU európai tanácsi határozattal módosított EUMSZ 349. cikk a következőképpen szól:

„Figyelembe véve Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin, valamint, az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek gazdasági és társadalmi strukturális helyzetét, amit távoli fekvésük, szigetjellegük, kis méretük, kedvezőtlen domborzati és éghajlati viszonyaik és néhány terméktől való gazdasági függésük súlyosbít, amely tényezők állandósága és együttes hatása súlyosan hátráltatja fejlődésüket, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyedi intézkedéseket fogad el, amelyek célja különösen az, hogy meghatározza a Szerződések – így a közös politikák – alkalmazásának feltételeit ezekben a régiókban. Amennyiben a szóban forgó egyedi intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács szintén a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.

Az első bekezdésben említett intézkedések különösen olyan területekre vonatkoznak, mint a vám- és kereskedelempolitika, a fiskális politika, a vámszabad területek, a mezőgazdasági és halászati politika, a nyersanyagokkal és alapvető fogyasztási cikkekkel való ellátás feltételei, az állami támogatások, valamint a strukturális alapokhoz és a horizontális uniós programokhoz való hozzáférés feltételei.

A Tanács az első albekezdésben említett intézkedéseket a legkülső régiók sajátos jellemzőinek és korlátainak figyelembevételével fogadja el anélkül, hogy veszélyeztetné az uniós jogrend – így a belső piac és a közös politikák – integritását és koherenciáját.”

8. A 2012/419/EU európai tanácsi határozattal módosított EUMSZ 355. cikk (1) bekezdése a következőképpen szól:

„Az [EUSZ]-nak a Szerződések területi hatályáról szóló 52. cikke rendelkezései mellett az alábbi rendelkezéseket kell alkalmazni:

(1) A Szerződések rendelkezéseit a 349. cikknek megfelelően alkalmazni kell Guadeloupe-ra, Francia Guyanára, Martinique-re, Mayotte-ra, Réunionra, Saint-Barthélemy-re, Saint-Martinre, valamint az Azori-szigetekre, Madeirára és a Kanári-szigetekre.”

B – *A megtámadott intézkedések*

9. A jelen eljárás szempontjából elegendő a következőket megjegyezni.

10. A *rendelet* lényegében öt különböző rendeletet módosít. Míg az 1. cikk (1) bekezdése felveszi Mayotte-ot azon tengeri vízterületek listájába, amelyek a halászati erőforrások megőrzését célzó uniós intézkedések hatálya alá tartozhatnak, az 1. cikk (2) bekezdése az azt közvetlenül körülvevő vizekben megtiltja az erszényes kerítőháló használatát a tonhal és a makrahalszerűek halrajainak halászata céljából. A 2. cikk a halászati termékek címkézésére vonatkozóan a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezéséről szóló egyes uniós szabályok végrehajtásának határidejét 2021. december 31-ig meghosszabbítja. A 3. cikk (1), illetve (2) bekezdése eltérést alkalmaz és 2025. december 31-ig, illetve 2021. december 31-ig mentesít a közös halászati politika (a továbbiakban: KHP) egyes, a halászati kapacitásra és a hajóflotta-nyilvántartásra vonatkozó szabályai alól, míg a 3. cikk (3) bekezdése Mayotte-ra vonatkozó sorokat illeszt be a halászati kapacitás felső értékhatárait meghatározó listába. A 4. cikk Mayottra vonatkozóan az állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egyes szabályok alkalmazását 2021. január 1-jéig elhalasztja. Végezetül, míg az 5. cikk 2021. december 31-ig mentesíti a Francia Köztársaságot azon kötelezettség alól, hogy Mayotte-ra vonatkozóan számos KHP szabályt alkalmazzon, e cikk arra is kötelezi az említett tagállamot, hogy 2014. szeptember 30-ig átmeneti ellenőrző rendszert hozzon létre.

11. A *horizontális irányelv* lényegében elhalasztja hat különböző irányelvben szereplő számos politika alkalmazását Mayotte-ra vonatkozóan, amelyek olyan területekre vonatkoznak, mint a vízpolitika, települési szennyvíz kezelése; fürdővizek; a tojótyúkok védelme, mesterséges optikai sugárzásra vonatkozó egészség és biztonság; valamint a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok. Az említett irányelvekben szereplő kötelezettségek ehelyett egy későbbi, 2014. január 1-je és 2031. december 31. közötti időpontban lépnek hatályba.

12. A miniirányelv a Francia Köztársaságnak Mayotte-ra vonatkozóan egy további időszakot enged, hogy a szülői szabadságra vonatkozó uniós szabályoknak megfeleljen. Ez az időszak 2018. december 31-én jár le.

II – **A jogvita előzményei**

13. A rendelkezései szerint 2014. január 1-jén hatályba lépő 2012/419/EU európai tanácsi határozat elfogadását követően 2013. június 13-án a Bizottság három javaslatot nyújtott be az uniós jogalkotónak, amelyek célja számos másodlagos jogszabály módosítása.

14. A később rendeletként elfogadott bizottsági javaslat az EUMSZ 43. cikk (2) bekezdésén és az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének b) pontján alapult. A horizontális irányelv előzményeként szolgáló javaslat alapja az EUMSZ 43. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 114. cikk, az EUMSZ 153. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk, valamint az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdése volt. Végül a miniirányelv alapjául szolgáló javaslat az EUMSZ 155. cikk (2) bekezdésén alapult.

15. Vagyis a bizottsági javaslatok mindegyike ágazati jogalapra hivatkozott. Az EUMSZ 155. cikk (2) bekezdése kivételével ezek a jogalapok a rendes jogalkotási eljárást és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal (valamint egyes javasolt jogalapok tekintetében a Régiók Bizottságával) folytatott konzultációt írták elő.

16. A jogalkotási folyamat során azonban a Tanács úgy döntött, a három intézkedés jogalapját inkább az EUMSZ 349. cikkre változtatja.

17. A horizontális irányelv és a rendelet vonatkozásában a Parlament azt javasolta, hogy az EUMSZ 349. cikket vegyék fel az eredetileg javasolt ágazati jogalap mellé. Ennek megfelelően e két intézkedés vonatkozásában a Parlament úgy tekintette, hogy nem konzultációs, hanem inkább társjogalkotói minőségében jár el.

18. Ennek ellenére 2013. december 17-én a Tanács elfogadta a megtámadott intézkedéseket, miután úgy ítélte meg, hogy beszerezte a Parlament szükséges álláspontját a javaslatokra vonatkozóan.

III – **A Bíróság előtti eljárás és a kereseti kérelmek**

19. A felperesek 2014. március 21-én benyújtott jogorvoslati kérelmükkel kezdeményezték a jelen eljárásokat. A C-132/14. sz. ügyben a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a rendeletet;

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

20. A C-133/14. sz. ügyben a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a horizontális irányelvet;

– a megfelelő jogalapokon nyugvó új irányelv hatálybalépéséig tartsa fenn a horizontális irányelv joghatásait;

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

21. A C-134/14. sz. ügyben a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a miniirányelvet;

– a megfelelő jogalapokon nyugvó új irányelv hatálybalépéséig tartsa fenn a miniirányelv joghatásait;

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

22. A C-135/14. sz. ügyben a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a rendeletet;

– a megfelelő jogalapokon nyugvó új rendelet hatálybalépéséig tartsa fenn a rendelet joghatásait;

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

23. A C-136/14. sz. ügyben a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a horizontális irányelvet;

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

24. A Bíróság elnöke 2014. április 28-i végzésében az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette az öt ügyet. 2015. június 17-én benyújtott közös ellenkérelmében a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– teljes egészében utasítsa el a Parlament és a Bizottság kérelmét;

– a Parlamentet és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére;

– másodlagosan, amennyiben a Bíróság megsemmisítené a megtámadott intézkedéseket, a helyükbe lépő és a Bíróság által meghatározott megfelelő jogalapokon nyugvó új jogi aktusok elfogadásáig tartsa fenn joghatásaikat;

25. A Bíróság elnöke 2014. július 29-i végzésével engedélyezte, hogy a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság és a Portugál Köztársaság a Tanács támogatása végett beavatkozzon.

26. A 2015. április 21-i tárgyaláson a Parlament, a Bizottság és a Tanács, valamint a három beavatkozó szóban előadta érveit.

IV – **A felek és a beavatkozók érvei**

27. A megtámadott intézkedések megsemmisítése iránti keresetük alátámasztása érdekében a Parlament és a Bizottság ugyanazt a jogalapot hozza fel: a Tanács helytelenül választotta meg a jogalapot. A Parlament és a Bizottság azonban eltérően ítéli meg az EUMSZ 349. cikk hatályát.

28. A *Parlament* azon a véleményen van, hogy az EUMSZ 349. cikk csak a közvetlenül a legkülső régiókra irányuló olyan különös intézkedések elfogadását teszi lehetővé, amelyek a szóban forgó régió(k) sajátosságai és egyes korlátai okozta hátrányokat igyekeznek jóvátenni. Ezeknek az intézkedéseknek ezért össze kell függeniük az adott legkülső régió gazdasági és/vagy társadalmi helyzetével. Ennek megfelelően az EUMSZ 349. cikk nem szolgálhat egy olyan uniós szakpolitika hatálya alá tartozó intézkedések alapjául, amelyek célja nem az uniós jogszabályoknak e korlátokhoz való igazítása. Valamely legkülső régiót érintő intézkedés önmagában e ténynél fogva nem esik automatikusan az EUMSZ 349. cikk hatálya alá. Jóllehet a Parlament véleménye szerint egyes intézkedések lehetnek egyszerre általános és *ad hoc* jellegűek, az ilyen intézkedéseknek olyan előnyt kell biztosítaniuk a legkülső régióknak, amelyek máshol sajátos helyzetükhöz kötődnek, és nem állhatnak kizárólag bizonyos uniós jogi rendelkezések alkalmazásának elhalasztásából. A Parlament valójában azzal érvel, hogy az alkalmazás elhalasztása nem az uniós jogot igazítja a legkülső régió sajátos feltételeihez, hanem ellenkezőleg, annak egy későbbi időpontban való alkalmazását garantálja.

29. Konkrétan, a Parlament azt állítja, hogy a Tanács a rendelet 3. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 5. cikke vonatkozásában jogszerűen hivatkozott az EUMSZ 349. cikkre. A többi cikkre vonatkozóan először is azzal érvel, hogy a rendelet 1. és 2. cikkének, valamint 3. cikke (3) bekezdésének célja és tartalma inkább az EUMSZ 43. cikk szerinti KHP-val, mintsem az EUMSZ 349. cikkel függ össze. Másodszor, véleménye szerint a rendelet 4. cikkét, amely csupán elhalasztja az állati melléktermékek feldolgozására vonatkozó egyes szabályok alkalmazását, nem lehet az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének b) pontja helyett az EUMSZ 349. cikk alapján érvényesen elfogadni. Ennek megfelelően a Parlament azzal érvel, hogy a rendeletet az EUMSZ 43. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdése és az EUMSZ 349. cikk alapján kellett volna elfogadni. Ezenfelül a Parlament azt állítja, hogy a Tanács nem fogadhatta el a horizontális irányelvet önmagában vagy más jogszabályokkal együtt az EUMSZ 349. cikk alapján, mivel azon a véleményen van, hogy az említett irányelv rendelkezései lényegében a Francia Köztársaság Mayotte-ra vonatkozó egyes kötelezettségeinek elhalasztásáról rendelkeznek. Az ilyen eltérések a Parlament szerint minden olyan régiót érintenek, amelynek meg kell felelnie az új normáknak.

30. A *Bizottság* állítása szerint a Tanács nem hivatkozhatott az EUMSZ 349. cikkre, mivel a megtámadott intézkedések nem a Szerződésektől való eltérést tartalmazzák, csupán a másodlagos uniós jogot módosítják, amit az említett rendelkezés nem tesz lehetővé. A megtámadott intézkedéseket ezért az eredetileg javasolt ágazati jogalap alapján kellett volna elfogadni. A Bizottság ezt a nézetét az EUMSZ 355. cikk (1) bekezdésével együttesen értelmezett EUMSZ 349. cikk szövegében, az EUM-Szerződésben szereplő jogalapok rendszerében, valamint az EUMSZ 349. cikk eredetében látja alátámasztva.

31. A Bizottság konkrétan azzal érvel, hogy az EUMSZ 349. cikk szövegében szereplő „különösen” azt jelenti, hogy a szóban forgó rendelkezés minden olyan konkrét intézkedésre vonatkozik, amely a Szerződésektől eltér, függetlenül attól, hogy az adott intézkedés különösen „meghatározza[-e] a Szerződések [...] alkalmazásának feltételeit”. Ezért az EUMSZ 349. cikk és az EUMSZ 355. cikk (1) bekezdése együttesen olvasva lehetővé teszi, hogy a Tanács eltérjen a „Szerződések rendelkezéseitől”. A Bizottság érvelése szerint az intézmények aktusai kizárólag az EUMSZ 355. cikk keretein belül alkalmazandók. Eltérő rendelkezés hiányában az ilyen aktus nem vonatkozik a legkülső régiókra. Ami az EUM-Szerződésben szereplő jogalapok rendszerét illeti, a Bizottság állítása szerint a legkülső régióknak az EUMSZ 349. cikkben felsorolt tényezők alapján nyújtott állami támogatásokat mindig is az EK 88. cikk, nem pedig az EK 299. cikk alapján engedélyezték. Az EUMSZ 349. cikkre utaló EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének a) pontja kétségtelenül ezt veszi át. A Bizottság úgy véli, hogy a megtámadott intézkedések átmeneti kérdésekkel foglalkoznak, nem pedig az EUMSZ 349. cikkében felsorolt „állandó” tényezőkkel. Állítása szerint itt az ágazati jogalap már lehetővé teszi az ilyen megoldásokat, és felhívja rá a figyelmet, hogy a csatlakozó tagállamoknak is biztosítottak átmeneti időszakot az uniós *aquis*-nak történő megfelelésre. Ami konkrétan a rendeletet illeti, a Bizottság azzal érvel, hogy annak 1. cikke a KHP szerinti védelem alá tartozó területek hatályát módosítja, amelyek többsége nem függ össze a legkülső régiókkal. Végezetül az EUMSZ 349. cikk jogtörténeti alakulása kétségtelenül azt a nézetet támasztja alá, hogy az EK-Szerződés 227. cikkének (2) bekezdésével szemben az EK 299. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 349. cikk – amellett, hogy bizonyos spanyol és portugál területekkel egészíti ki a legkülső területek listáját – lehetővé teszi, hogy a Tanács teljes egészében eltérjen az elsődleges jogtól.

32. A *Tanács* szerint az EUMSZ 349. cikk a korlátozott földrajzi alkalmazás szempontjából *lex specialisnak* minősül, amely elsőbbséget élvez más jogalapokkal szemben, valahányszor az uniós jogalkotó olyan egyedi intézkedéseket kíván elfogadni, amelyek ténylegesen figyelembe kívánják venni a legkülső régiók hátrányos helyzetét, amennyiben ezek az intézkedések szükségesek, arányosak, és pontosan meg vannak határozva. A Tanács azzal érvel, hogy az EUMSZ 349. cikk megfogalmazása az egyedi intézkedés jellegét, tartalmát és formáját illetően a szükséges rugalmasságot biztosítja – mint például a rövidebb vagy hosszabb ideig tartó átmeneti eltérés –, és a „Szerződések” fogalmába az intézmények aktusai is beletartoznak. Véleménye szerint ezt az EUMSZ 349. cikk jogtörténeti alakulása is alátámasztja, valamint az, hogy ennek szövege „vámszabad területekre”, valamint a „horizontális uniós programokhoz való” hozzáférésre utal. A Tanács szerint semmi nem indokolja az ágazati jogalapok alkalmazásának szükségességét. Egy ilyen követelmény azzal a veszéllyel járna, hogy csökken az EUMSZ 349. cikk hatékonysága, és ellentétes lenne az ítélkezési gyakorlattal.

33. A Parlamentnek adott válaszul a Tanács nem ért egyet azzal, hogy az EUMSZ 349. cikk ne szolgálhatna a határidő-halasztás elfogadásának jogalapjául: az átmeneti és az állandó eltérések közötti különbségtétel mesterséges, és a gyakorlatban kivitelezhetetlen lenne. Ezenfelül a Tanács azzal érvel, hogy a rendelet és a horizontális irányelv célja, hogy az EUMSZ 349. cikk követelményeinek megfelelően segítséget nyújtson Mayotte-nak. Elutasítja azt az elgondolást, miszerint a tagállamok bármely térségének nyújtható hasonló jelentős határidő-halasztás. Ezenfelül a Tanács azzal érvel, hogy az EUMSZ 349. cikkben szereplő „figyelembe véve” fordulat nem teszi szükségessé, hogy a szóban forgó egyedi intézkedések célja a legkülső régiók hátrányos helyzetének javítása legyen. A Tanács, elismerve, hogy a rendelet 1. cikkének (1) bekezdése és 3. cikkének (3) bekezdése kiegészíti az ugyanazon rendelet 1. cikkének (1) bekezdésében és 3. cikkének (1) bekezdésében szereplő fő rendelkezéseket, azzal érvel, hogy az EUMSZ 349. cikk a Parlament által megtámadott mindkét intézkedés súlypontjának minősül. A Tanács semmi esetre sem véli úgy, hogy az említett intézkedések különböző rendelkezései olyan elválaszthatatlanok lennének, hogy kivételes módon több jogalapra is hivatkozzanak.

34. A Bizottság egyes érveit illetően a Tanács azt állítja, hogy a Bizottság alulértékeli az EUMSZ 349. cikk jogtörténeti alakulásának jelentőségét. Az „egyedi intézkedések” fogalma a Tanács véleménye szerint egy olyan intézkedés, amelyeket kifejezetten újfajta legkülső régiókra terveztek. A Tanács, noha nem vitatta azt a nézetet, hogy korábban a Bizottság hozta meg a legkülső régiók állami

támogatásáról szóló határozatokat, erre azzal válaszol, hogy az említett határozatok csupán a Szerződés alkalmazásának minősülnek, és nem igazolják más területeken a hasonló megközelítést, és ezenfelül az állami támogatásokat az EUMSZ 349. cikk második bekezdése kifejezetten megemlíti. A Tanács különösen a miniirányelvvel kapcsolatban azzal érvel, hogy az az EUMSZ 349. cikk, nem pedig az ágazati jogalap hatálya alá tartozik, ahogy a Bizottság javasolja.

35. A *portugál kormány* észrevétele szerint az eltérés időtartamától függetlenül eltérés marad. A portugál kormány véleménye szerint, habár az EUMSZ 349. cikk harmadik bekezdéséből az következik, hogy a Tanács nem fogadhat el korlátlan időtartamú eltérést, az EUMSZ 349. cikk szövege alapján nem lehet különbséget tenni az állandó és az átmeneti eltérés között. A portugál kormány egyetért a Tanáccsal abban, hogy az EUMSZ 349. cikk a más jogalapokra való hivatkozást szükségtelenné teszi, így az akár el is hagyható.

36. A *spanyol kormány* hangsúlyozza egyebek mellett az EUMSZ 349. cikk szövegében a „különösen” szó használatát, valamint azt, hogy a Lisszaboni Szerződés értelmében az EUMSZ 349. cikket elválasztották az EUMSZ 355. cikk (1) bekezdésétől. A spanyol kormány továbbá hozzáteszi, hogy az EUMSZ 349. cikk hivatkozása a különleges jogalkotási eljárásra feltételezi, hogy azt a másodlagos jog módosítására is lehet alkalmazni. Ezenfelül, amennyiben az EUMSZ 349. cikk alkalmazható arra, hogy az elsődleges jog alkalmazását a szóban forgó régiókhoz igazítsák, véleménye szerint ez *a fortiori* magában foglalja az ideiglenes vagy átmeneti intézkedéseket is.

37. A Bizottságnak adott válaszában a francia kormány azt állítja először is, hogy a másodlagos uniós jog területi hatályát az EUSZ 52. cikk és az EUMSZ 355. cikk szabályozza. Másodszor, érvelése szerint számos elsődleges jogi rendelkezés, így az EUSZ 19. cikk a „Szerződések” fogalmát tág értelemben használja. Harmadszor, az EUMSZ 349. cikk tágabb értelmét és az említett rendelkezés történelmi fejlődését hangsúlyozva a francia kormány azt javasolja, hogy az EUMSZ 349. cikket széleskörűen kell alkalmazni. A francia kormány szerint a Tanácsnak az EUMSZ 349. cikkre mint *lex specialis*ra kellett volna hivatkoznia, valahányszor a legkülső régiókra vonatkozó egyedi intézkedéseket fogad el. Negyedszer, azzal érvel, hogy a határidő-hosszabbítás engedélyezése valóban irányulhat a gazdasági és/vagy társadalmi nehézségek leküzdésére, és a hosszabbítást engedélyező egyes rendelkezések (például a rendelet 3–5. cikke, valamint a horizontális irányelv 1., 2. és 5. cikke) egyedi kötelezettségeket vagy feltételeket írnak elő az átmeneti időszak alatt. Ötödször, a francia kormány hozzáteszi, hogy nemcsak a szűk értelemben vett gazdasági vagy társadalmi megfontolások igazolhatják az EUMSZ 349. cikk alkalmazását, hanem egyéb tényezők is, például környezetvédelmi tényezők. Végezetül, a francia kormány megkérdőjelezi azt a tényt, hogy a rendelet vonatkozásában a Parlament egyfelől elismeri a Mayotte flotta egyes részeinek fejletlen állapotát, másfelől elutasítja azt, amikor az ottani haltermékek értékesítéséről vagy az állati melléktermékek feldolgozásának ipari kapacitásáról van szó.

V – **Elemzés**

A – *Előzetes megjegyzések*

38. Először is, amivel mindenki egyetért, valamely uniós jogi aktus jogalapjának megválasztását objektív és bírósági lag felülvizsgálható körülményekre kell alapítani, amelyek közé tartozik a jogi aktus célja és tartalma. Ha a jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust egyetlen jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani. Kivételesen, amennyiben megállapítást nyer, hogy a jogi aktus több olyan célkitűzést is követ, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos és közvetett lenne, e jogi aktus a különböző megfelelő jogalapokra alapítható. Mindazonáltal kizárt két jogalap halmozása abban az esetben, ha az egyik vagy a másik

jogalap által meghatározott eljárások kölcsönösen összeegyeztethetetlenek.[6] Egyébiránt, amennyiben a Szerződésekben van speciálisabb rendelkezés, amelyet a szóban forgó jogi aktus jogalapjaként lehet használni, a jogi aktust arra kell alapozni.[7]

39. A felek által előadott érvekből kiderül, hogy lényegében a Bizottság az EUMSZ 349. cikk hatályát megszorítóan értelmezi, míg a Tanács tágan. A Parlament egy köztes megközelítést képvisel, bár lényegében inkább a Tanács nézetét osztja.

40. A fentiekre tekintettel elgondolkodtatónak tartom, hogy a Bíróságot ismételten arra kérik, hogy oldjon meg egy meglehetősen bonyolult jogalkotási vitát, úgy, hogy – mivel mindenki egyetért abban, hogy a megtámadott intézkedések kedvezőek, és nem szabad őket hirtelen megszüntetni – az ítéletének ne legyenek következményei. Egy igazságszolgáltatási szervre nem ez a szerep jellemző.

41. Ezenfelül, először is, a vitás felek mindegyike – bizonyos mértékig – ésszerű érveket hozott fel. Másodszor, habár a Parlament és a Bizottság egyaránt elutasítja a Tanács által védett értelmezést, a helyes jogalapot illetően nem értenek egyet. Ahogy az a tárgyalás során kiderült, ezekben az eljárásokban inkább preferencia, mintsem jogi érvelés alapján foglaltak állást. Ez sajnálatos, figyelembe véve, hogy, amint azt említettük, a jogalapnak objektívnek kellene lennie. Mindenesetre ez az EUMSZ 349. cikk szövegének tudható be, amely nem éppen a legegyértelműbb rendelkezés.[8]

B – *A legkülső régiók és az EU közötti kapcsolat elvei: integráció és alkalmazkodás*

42. A legkülső régiók és az EU Janus-arcú kapcsolata két, látszólag ellentétes elven alapul. Egymásra gyakorolt hatásukat még nem látjuk és értjük teljesen.

43. 1957 óta, a közösségi jog, ahogy akkor hívták, elvileg teljes mértékben alkalmazható volt a legkülső régiók elődjeire, vagyis Franciaország tengerentúli megyéire. Ez ellentétes a TOT-okkal, amelyek vonatkozásában az uniós jog csak egy kifejezetten meghatározott mértékben alkalmazandó.[9] Ez az elv, amely, ahogy azt alább látni fogjuk, jelenleg az EUSZ 52. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 355. cikk (1) bekezdésének együttes olvasatából következik, az *integráció elveként* vált ismertté, és a legkülső területeknek az uniós jogrendbe való teljes beolvadására utal.

44. Ugyanakkor ritkán van olyan megoldás, amely mindenkinek megfelel. Szerencsére az uniós jog teljes mértékű alkalmazásához nem arra van szükség, hogy ugyanazokat a szabályokat alkalmazzák, csupán arra, hogy azokat egységesen alkalmazzák. Különösen a különböző strukturális hátrányok, amelyekkel a legkülső régiók küszködnek, nehezítik meg az uniós jog teljesen változtatás nélküli alkalmazására irányuló törekvés fenntartását. Ezért már egy korai szakaszban felismerték, hogy a legkülső régiók sajátosságaival külön kell foglalkozni. Ez az elv, amely jelenleg az EUMSZ 349. cikkben található, a „kiigazítás elveként” vált ismertté.

45. Az idők során azonban ezek az elvek különbözőképpen alakultak. Míg eredeti változatában az EGK-Szerződés 227. cikkének első bekezdése kimondta, hogy az EGK-Szerződés az akkori tagállamokra „alkalmazandó”, a második bekezdése az említett Szerződés Franciaország egyes tengerentúli területeire történő alkalmazására állapít meg szabályokat. Az 1970-es években a Bíróság a további jogfejlődés

6 — Lásd többek között: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

7 — Lásd többek között: Parlament kontra Tanács ítélet, C-48/14, EU:C:2015:91, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

8 — Lásd hasonlóképpen: Ziller, J.: The European Union and the Territorial Scope of the European Territories, 38 Vict. U. Wellington L. Rev. 51, 62. o., amely az EK 299. cikk (2) bekezdésének „nagyon bonyolult megfogalmazására” utal (a továbbiakban: Ziller (2007)), valamint Omarjee, I.: Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty, in: Kochenov, D. (szerk.), EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis, 2011, Kluwer Law, Hollandia, 135. o., aki szerint az EUMSZ 349. cikk „kiábrándító”.

9 — Az EK 299. cikk (2) bekezdésével összefüggésben lásd: X és TBG ítélet, C-24/12 és C-27/12, EU:C:2014:1385, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

szempontjából jelentős ítéletében kimondta, hogy az integráció elvének kell érvényesülnie: egy kezdeti kétéves időszak határidő lejártát követően az EGK-Szerződést, mint olyat kell alkalmazni az említett területekre, viszont a Tanács továbbra is jogosult „egyedi intézkedéseket elfogadni e területek igényeinek kielégítése céljából.”[10] [Nem hivatalos fordítás.] Az 1990-es évek elején azonban egyes ítéletek megkérdőjelezték ezt a Tanácsra átruházott, kiigazításra vonatkozó hatáskört.[11]

46. A másik véglet esetében egyre gyakrabban hallatszottak a legkülső régiók sajátos helyzetének fokozottabb figyelembevételére vonatkozó politikai hangok.[12] Ez végül egy teljesen felülvizsgált rendelkezés, az EK 299. cikk (2) bekezdésének elfogadásához vezetett. Az említett rendelkezés új megfogalmazása nagyobb hangsúlyt helyezett a kiigazítás elvére, kifejtve, hogy a legkülső régiók „gazdasági és társadalmi strukturális helyzetét” „távoli fekvésük, szigetjellegük, kis méretük, kedvezőtlen domborzati és éghajlati viszonyaik és néhány terméktől való gazdasági függésük súlyosbít[ja], amely tényezők állandósága és együttes hatása súlyosan hátráltatja fejlődésüket” (a továbbiakban: a legkülső régiók sajátosságai). Ezen felül önálló jogalapot hozott létre a legkülső régiókra vonatkozó „egyedi intézkedések” elfogadására. Mindeközben, egy meglepő párhuzamos mozzanatként a Bíróság 1998 elején kihirdetett egy ítéletet, amely látszólag újra elismeri a Tanácsnak az EK 299. cikk (2) bekezdése szerinti kiigazítási hatáskörét.[13]

47. Ugyanakkor a tény változatlanul az, hogy a Bíróság lényegét tekintve nem értelmezte sem az EK 299. cikk (2) bekezdését, sem az EUMSZ 349. cikket.[14] Az utóbbi rendelkezés elemzésére – amennyiben releváns – a felek által felvetett érvek vizsgálatakor alább visszatérek. Ugyanakkor ezen a ponton érdemes bizonyos általános jellegű észrevételeket tenni az EUMSZ 349. cikk hatályát illetően.

48. Először is, egyértelmű, hogy a két vezérelv, az integráció elve és a kiigazítás elve nem könnyen fér meg egymással, és meglehetősen paradox elképzelés mindkettőt átfogó célként fenntartani. Ebben az összefüggésben észre kell vennünk, hogy ha a kiigazítás elvét az integráció elve fölé soroljuk, azzal egy bizonyos fokig lehetővé tesszük, hogy a legkülső régiók – a TOT-okkal szemben – úgyszólván „mazsolázzanak”.[15] Ez a kérdés még bonyolultabb lesz, ha figyelembe vesszük, hogy az EU szárazföldi részén egyes hátrányos helyzetű régiók is éppúgy vagy még jobban rászorulnának különleges elbánásra, legalábbis a 2004 óta tartó bővítési hullámot követően.

49. Másodszor, ahogy azt a Tanács is elismeri, a jogalkotó nem mindig alkalmazott következetes megközelítést annak eldöntése során, hogy a legkülső régiókra alkalmazandó egyedi intézkedéseket illetően az EUMSZ 349. cikkre (vagy korábbi változataira) vagy ágazati jogalapra kell-e hivatkozni.

10 — Lásd: Hansen & Balle ítélet, 148/77, EU:C:1978:173, 10. és 11. pont. Lásd továbbá: Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons ítélet (58/86, EU:C:1987:164), 13. és 14. pont.

11 — Lásd: Legros és társai ítélet, C-163/90,, EU:C:1992:326; valamint Lancry és társai ítélet, C-363/93 és C-407/93–C-411/93, EU:C:1994:315. Ez utóbbi ügyben a Bíróság kimondta, hogy az EGK-Szerződés 227. cikkének (2) bekezdésével a Tanácsra ruházott kiigazítási hatáskör csak azokra az ügyekre korlátozódott, amelyek az említett rendelkezés értelmében nem közvetlenül alkalmazandók az ott felsorolt területekre (lásd az ítélet 37. és 38. pontját).

12 — [12] Lásd többek között a Maastrichti Szerződéshez csatolt, a Közösség legkülső régióiról szóló nyilatkozatot (HL 1992 C 191., 104. o.); a legkülső régiók elnökeinek 1996. március 14-i „funchali nyilatkozatát”; az Európai Unió legkülső régióinak fejlődési problémáiról európai parlamenti állásfoglalást (HL 1997. C 150., 62. o.); valamint az Amszterdami Szerződéshez csatolt, a szigeti régiókról szóló 30. nyilatkozatot (HL 1997. C 340., 136. o.).

13 — Lásd: Chevassus–Marche ítélet, C-212/96, EU:C:1998:68 (amelyet megerősített a Sodiprem és társai ítélet, C-37/96 és C-38/96, EU:C:1998:179), amelyben a Bíróság megpróbálta elkülöníteni a körülményeket a Legros és társai ítélet, C-163/90, EU:C:1992:326, körülményeitől. A kommentátorok szerint a Bíróságot az EK 299. cikk (2) bekezdése inspirálta, amelynek szövegét 1997. november 10-én tették közzé a Hivalos Lapban; vagyis azelőtt, hogy a Bíróság az ügyben (1998. február 19-én) ítéletet hozott volna, lásd: Ziller (2007), 62. o., valamint 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, 708. o.

14 — Lásd viszont a Região autónoma dos Açores kontra Tanács ügyben hozott végzést, C-444/08 P., EU:C:2009:733. Lásd még: a Törvényszék Sinaga kontra Bizottság ítélete, T-321/00, T-222/01 és T-217/99, EU:T:2006:251.

15 — Ez egy olyan kérdés, amelyről az érvelésben előadottak szerint a Bíróság tudott, amikor a Legros és társai ítélet, C-163/90, EU:C:1992:326 és Leplat-ítélet, C-260/90, EU:C:1992:66 meghozatalához vezető ügyeket tárgyalta; lásd: Ziller (2007), 60. o.

50. Harmadszor, habár a Lisszaboni Szerződés az EK 299. cikket három rendelkezésre választotta szét, nevezetesen az EUSZ 52. cikkre, valamint az EUMSZ 349. és az EUMSZ 355. cikkre, ennek a szétválasztásnak a jelentősége nem világos.[16] Az EUSZ 52. cikk (1) bekezdése értelmében a „Szerződések" a tagállamokra alkalmazandók – látszólag mint címzettekre, mivel a „Szerződések" alkalmazásának területi hatályát meghatározó második bekezdése az EUMSZ 355. cikkre utal. Vagyis, a korábbiakkal ellentétben egyértelmű, hogy az EU-Szerződés területi hatálya megegyezik az EUM-Szerződés területi hatályával. A legkülső régiókat illetően az EUMSZ 355. cikk (1) bekezdése ezután kimondja, hogy a „Szerződések rendelkezéseit" az EUMSZ 349. cikknek „megfelelően" alkalmazni kell rájuk. Ugyanakkor az utóbbi rendelkezés nem ad részletes földrajzi leírást arról, hogy a „Szerződések" hogyan alkalmazandók a legkülső régiókra, azon kívül, hogy megemlít egy sor területet. Feljogosítja azonban a Tanácsot az egyedi intézkedések elfogadására, többek között bizonyos feltételek mellett ezekre a régiókra vonatkozóan a „Szerződések […] alkalmazásának" módosítására. Ezért számomra úgy tűnik, hogy az EUMSZ 349. cikk nem csak jogalapot biztosít az „egyedi intézkedések" elfogadására, hanem a továbbiakban ezekre az intézkedésekre hivatkozással a legkülső régiókra korlátozza a „Szerződések" területi hatályát.

51. Negyedszer, az EUMSZ 349. cikk némileg javult a korábbi verziókhoz képest. Először is, általános értelemben már nem hivatkozik Franciaország tengerentúli megyéire – ami azt a benyomást keltette, hogy a legkülső területek jogállása a terület belső jogi minősítésétől függ. Továbbá, a korábbiaktól eltérően az EUMSZ 349. cikk második bekezdése nem mondja ki, hogy a Tanács bizonyos szakpolitikai területeket[17] „figyelembe vesz", ehelyett az egyedi intézkedések „különösen" az ilyen területekre vonatkoznak. A legkülső régiók szakpolitikai területei így az egyedi intézkedések tárgyává, nem pedig okává váltak – ezt a szerepet viszont a legkülső régiók sajátosságainak számbavétele már betölti.

52. Végezetül azonban, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett egyetlen módosítás sajnálatos módon megzavarta a képet. Az EUMSZ 349. cikk első bekezdésének második mondatában szereplő, látszólag ártalmatlan hivatkozására utalok, amely szerint az „egyedi intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogad[hat]ja el". Egyrészről számomra úgy tűnik, hogy az EUMSZ 349. cikk maga is egy, az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdése szerinti különleges jogalkotási eljárás. A kommentátorok mégis különböző véleményen vannak e mondat hatásait illetően,[18] ahogy a szóbeli érvelés során a felek és beavatkozók is.[19] Ugyanakkor a jelen ügy szempontjából nem szükséges ezt a kérdést hitelt érdemlően eldönteni.

16 — A kommentátorok arra utalnak, hogy e szátválasztás indoka nem volt más, mint hogy az EK 299. cikk szövegét rendbe tegyék, lásd Ziller, J.: Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty, in: Kochenov, D. (szerk.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011., Kluwer Law, Hollandia, 81. és 82. o. (a továbbiakban: Ziller (2011)); valamint Murray, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012., TMC Asser Press, Hollandia, 89. o.

17 — E területek a következők: vám- és kereskedelempolitika, a fiskális politika, a vámszabad területek, a mezőgazdasági és halászati politika, a nyersanyagokkal és alapvető fogyasztási cikkekkel való ellátás feltételei, az állami támogatások, valamint a strukturális alapokhoz és a horizontális programokhoz való hozzáférés feltételei (a továbbiakban: a legkülső területek szakpolitikai területei).

18 — D. Perrot: Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne, R. T. D. Eur. 2009., 733. o. úgy érvel, hogy e „szibillai" mondat célja, hogy felülírjon egyéb, az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése szerintinél (vagyis a minősített többségnél) szigorúbb szavazási követelményeket előíró különleges jogalkotási eljárásokat. I. Omarjee ezzel ellentétes véleményen van, lásd i. m. 134. o. J. Ziller (2011) szerint ezt a mondatot az alkotmányos szerződés III-330. cikke alapján kell értelmezni, amely egy új, egyértelműen a Lisszaboni Szerződés szerint a jogalkotási, a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusok hármasának megfelelő jogszabályi hierarchiának megfelelő jogalkotási aktusok bizonyos kategóriáira utal.

19 — Ahogy én értelmezem ezeket az érveket, a *Tanács* és a *Spanyol Királyság* az EUMSZ 349. cikk jogtörténeti értelmezése alapján azt az érvet terjesztette elő, hogy az említett mondat célja, hogy a Tanácsnak lehetőséget adjon, hogy mind jogalkotási, mind nem jogalkotási aktus formájában fogadhasson el egyedi intézkedést. A *Portugál Köztársaság* azon a véleményen volt, hogy az említett mondat célja, hogy elsőbbséget adjon az EUMSZ 349. cikknek más különleges jogalkotási eljárással szemben, míg a *Francia Köztársaság* ezzel szemben azzal érvelt, hogy a cél a fenti eljárások követelményeinek összesítése. A *Bizottság* egyik véleménnyel sem értett egyet, és egyebek mellett azzal érvelt, hogy a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok közötti különbségtétel nem azonos az „elsődleges/másodlagos uniós jog" kettősségével.

C – Az EUMSZ 349. cikk az uniós jog kiigazítására korlátozódik-e (a Bizottság elmélete)

53. Az Amszterdami Szerződés elfogadása óta a Bizottság határozottan az EUMSZ 349. cikk szűk értelmezése mellett állt ki.[20] Ez lényegében az EUMSZ 349. cikk és a 355. cikk (1) bekezdése egységes értelmezésén alapul, amely szerint egy alapértelmezett helyzetben csak a „Szerződés rendelkezései”[21] alkalmazandók a legkülső régiókra, olyannyira, hogy a másodlagos jogszabályokat figyelmen kívül lehet hagyni. Mivel az EUMSZ 349. cikk kimondja, hogy a Tanács „egyedi intézkedéseket fogad el, amelyek célja […], hogy meghatározza a *Szerződések […] alkalmazásának feltételeit* ezekben a régiókban” (kiemelés tőlem), a Bizottság ebből arra következtet, hogy az említett rendelkezés csupán arra hatalmazza fel a Tanácsot, hogy az elsődleges jognak a legkülső régiókra való alkalmazásának módját kiigazítsa.

54. A Bizottság értelmezésének előnye, hogy egyértelmű. Ugyanakkor nekem több szinten is gondom van vele.

55. Először is, a fenti 50. pontban meghatároztam, hogy a „Szerződések” mint az EUSZ 52. cikkben, valamint az EUMSZ 349. cikkben és az EUMSZ 355. cikk (1) bekezdésében használt fogalom hogyan alkalmazandók a legkülső régiókra. Ahogy azt alább kifejtem, ezek a rendelkezések nem támasztják alá a Bizottság véleményét.

56. Tulajdonképpen, ellenkező utalás hiányában a „Szerződések” fogalmát általában az uniós jogrend egészére (az *acquis-ra*) történő hivatkozásként kell értelmezni, nem pedig szűken értelmezve. Ez különösen igaz, ha a szó többes számban jelenik meg, mint a fent említett rendelkezésekben. A hatáskört úgy értelmezni, hogy az csak az elsődleges jog kiigazítására vonatkozik, a másodlagos jogéra nem, ésszerűtlen lenne, és ellentmondana annak az elvnek, amely szerint a nagyobb általában magában foglalja a kisebbet is. A „Szerződésekre” történő hivatkozást általában a másodlagos jogot is magában foglalva értelmezik, így például az EUSZ 19. cikk és az EUMSZ 258. cikk esetében. A Bizottságnak természetesen igaza van abban, hogy minden rendelkezést a saját kifejezései alapján kell értelmezni. Vállalva, hogy a nyilvánvalót taglalom, ez az oka annak, hogy például az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének első mondatában és az EUMSZ 1. cikk (2) bekezdésének második mondatában a „Szerződésekre” való hivatkozás az általános jogszabályi hierarchiában elfoglalt helyükkel kapcsolatban nem foglalja magában a másodlagos jogot. Ugyanakkor az EUSZ 52. cikk, valamint az EUMSZ 349. cikk és az EUMSZ 355. cikk (1) bekezdése általános jellegű rendelkezések (ez utóbbi kettő szerepel az EUM-Szerződés „Általános és záró rendelkezések” címet viselő hetedik fejezetében). Ezen felül, a Bizottság érvelésével szemben a TOT-okra vonatkozó ítélkezési gyakorlat nem támasztja alá a nézetét.[22]

57. Másodszor, tarthatatlan az az elgondolás – amely a Bíróság által feltett kérdésre adott válaszul hangzott el –, miszerint a Bizottság elmélete az EUMSZ 288 cikkből eredne: a jogi hatálya szabályozásán kívül ez a rendelkezés azt határozza meg, hogy a másodlagos jog *kire* vonatkozik (a címzettek). Ezzel szemben hallgat arról, hogy a jogszabály *hol* alkalmazandó.

20 — Lásd többek között Prodi bizottsági elnöknek a 2001. szeptember 4-i P-1691/2001. sz. parlamenti kérdésre adott válaszát (HL 2002. C 81 E., 52. o.), amely szerint a „Bizottság kiáll azon véleménye mellett, hogy az [EK] 299. cikk (2) bekezdését csak a Szerződések rendelkezései alóli kivételként, a közös politikák egyedi jogalapját nem érintve lehet jogalapként alkalmazni”.

21 — Ki kell emelnem, hogy az EUMSZ 355. cikk (1) bekezdésének egyes nyelvi változatai (például a dán vagy a német nyelvű változat) nem a „Szerződések rendelkezéseire”, hanem egyszerűen a „Szerződésekre” utalnak.

22 — A van der Kooy ítéletben (C-181/97, EU:C:1999:32) a Bíróság kimondta, hogy az EK-Szerződés az EK-Szerződés 227. cikkének (3) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 355. cikk (2) bekezdése) értelmében, ellentétes különös rendelkezés hiányában nem alkalmazandó a TOT-nak minősülő Holland Antillákra, következésképpen kizárja a másodlagos jog alkalmazását is, lásd 35–41. pont.

58. Harmadszor, a Bizottság az EUMSZ 349. cikket szelektíven értelmezi. Az említett rendelkezés feljogosítja a Tanácsot, hogy „egyedi intézkedéseket fogad[jon] el, amelyek célja *különösen* az, hogy meghatározza a Szerződések – *így a közös politikák* – alkalmazásának feltételeit ezekben a régiókban” (kiemelés tőlem). Ezért, jóllehet a szóban forgó egyedi intézkedések egyértelműen magukban foglalhatják a Szerződések alkalmazásának különböző feltételeit, nem korlátozódnak csupán erre a szempontra.

59. Negyedszer, az EUMSZ 349. cikk második bekezdése kimondja, hogy az egyedi intézkedések „különösen” a legkülső régiók szakpolitikai területeire vonatkoznak. Mivel e szakpolitikák nagy részét az elsődleges jog nem szabályozza kimerítően, az EUMSZ 349. cikket úgy kell értelmezni, hogy a Tanács hatásköre kiterjed a másodlagos jog módosítására is.

60. Ötödször, az a tény, hogy az egyedi intézkedéseket a Tanács adott esetben „különleges jogalkotási eljárás keretében” fogadhatja el, azt az elgondolást támasztja alá, hogy az EUMSZ 349. cikk a másodlagos jog kiigazítására alkalmazandó, függetlenül az adott mondat pontos céljától.

61. Végezetül, a Bizottság azt állítja, hogy értelmezése összhangban van az EUMSZ 349. cikk jogtörténeti fejlődésével. Ami ezt illeti, nem hiszem, hogy az EUMSZ 349. cikk értelmezhető (különösen) az EK-Szerződés 227. cikkének (2) bekezdésére történő hivatkozással, amely lényegében tér el ettől. Épp ellenkezőleg, az EUMSZ 349. cikket önállóan kell értelmezni.

62. A fentiek alapján, és függetlenül a Bizottság által előterjesztett egyéb érveléstől, arra a következtetésre jutottam, hogy az EUMSZ 349. cikk nem korlátozódik az elsődleges jog kiigazítására. Ennek megfelelően a C-133/14–C-135/14 ügyet el kell utasítani.

D – *Az EUMSZ 349. cikk kizárja-e az uniós jog alkalmazására vonatkozó határidő meghosszabbítását (a Parlament által előterjesztett fő érv)?*

63. A Parlament úgy tűnik, a vitás intézmények között a középutat választja. Fő állítása tulajdonképpen az, hogy az uniós jog alkalmazására vonatkozó határidő egyszerű meghosszabbítása nem lehetséges az EUMSZ 349. cikk alapján, hanem azt az ágazati jogalap alapján kell elfogadni. Véleménye szerint az ágazati jogalap eleve felhatalmazza az uniós jogalkotót, hogy különböző végrehajtási időszakokat állapítson meg. Ezzel szemben a legkülső régiók sajátosságai közül önmagában egyik sem igazolja kétséget kizáróan ilyen intézkedés meghozatalát.

64. Noha bizonyos mértékig szimpatizálok a kiegyensúlyozott megközelítésekkel, ez nem állja meg a helyét. Csak hogy egy dolgot említsünk, az a tény, hogy a Parlament nem nyújtott be megsemmisítés iránti keresetet a miniirányelvvel szemben, mutatja a meggyőződés hiányát.[23] Ami még fontosabb, az EUMSZ 349. cikk egyszerűen „egyedi intézkedésekre” utal. Nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a Tanács meghosszabbítsa valamely uniós intézkedés végrehajtási időszakát.

65. A biztonság kedvéért, az EUMSZ 349. cikk kifejti, mit ért azon „egyedi intézkedések” alatt, amelyeket a Tanács elfogadhat: „a Tanács […] egyedi intézkedéseket fogad el, amelyek célja *különösen* az, hogy meghatározza a Szerződések – *így* a közös politikák – alkalmazásának feltételeit ezekben a régiókban. […] Az […] [egyedi intézkedések] *különösen* olyan területekre vonatkoznak, mint [a legkülső régiókra vonatkozó szakpolitikai területek]” (kiemelés tőlem). Ahogy az látható, nem kimerítő kifejezéseket használnak. Ezért még ha feltételezzük is, hogy a megtámadott intézkedések végrehajtási határidejének meghosszabbítása nem sorolható e helyzettípusok közé, a rendelkezés nem zárja ki ezt a lehetőséget.

23 — A tárgyaláson feltett kérdésre a Parlament megerősítette, hogy politikai okokból nem kifogásolta a miniirányelvet.

66. Ami azonban még fontosabb, amennyiben a Tanács az EUMSZ 349. alapján valamely uniós intézkedés végrehajtási határidejének hosszabbítása mellett határoz, ez valóban az általános szabálytól eltérő „egyedi intézkedésnek” minősülne. Ahogy azt a Tanács és a Portugál Köztársaság helyesen megjegyzi, magában az EUMSZ 349. cikk nem biztosít jogalapot azon mesterséges különbségtételhez, hogy egy adott egyedi intézkedés állandó vagy átmeneti jellegű-e, amelyre a Parlament értelmezése valójában vonatkozik. A Tanács által elfogadható egyedi intézkedések átmeneti természete szempontjából nincs jelentősége annak a ténynek, hogy az EUMSZ 349. cikk a legkülső régiók sajátosságait állandó jellegűnek írja le. Vagy még inkább, amint arra az alábbiakban visszatérek – és ahogy azzal a Portugál Köztársaság érvelt –, egy tartós eltérés egész biztosan nagyobb valószínűséggel sértené az EUMSZ 349. cikk harmadik bekezdését. Ezenfelül, ha a Tanács elfogadhat egy egyedi intézkedést az EUMSZ 349. cikk alapján, amely – későbbi időszakos felülvizsgálat mellett – teljes egészében kizár az uniós jog alkalmazási köréből egy adott legkülső régiót, nem látom okát, hogy egy ilyen régió vonatkozásában miért nem lehetne a másodlagos jog alkalmazásának határidejét meghosszabbítani.

67. Fentiek alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a Parlament azon érvelését, miszerint az EUMSZ 349. cikkel ellentétes az uniós jog alkalmazási határidejének meghosszabbítása. Ennek megfelelően a C-136/14. sz. ügyet, valamint a C-132/14. sz. ügyben a rendelet 4. cikkével szemben felhozott kifogást el kell utasítani. A Parlament azon érve, miszerint a Tanács nem hivatkozhatott az EUMSZ 349. cikkre a rendelet 1. és 2. cikke, valamint 3. cikkének (3) bekezdése elfogadásakor, még eldöntendő kérdés marad, és a 78., valamint azt követő pontban fogom elemezni. Ugyanakkor helyénvaló, hogy először bizonyos kiegészítő észrevételeket tegyek.

E – *A Tanács megközelítésére vonatkozó további elemzés*

68. A fentiekből következik, hogy már csak a Tanács véleménye maradt, amelyet elvben el tudok fogadni. Ugyanakkor, noha szigorúan véve nem lenne szükséges, figyelembe véve az EUMSZ 349. cikk keltette vitát, és hogy a jövőre nézve tisztábban lehessen látni, kihasználom ezt az alkalmat, hogy kifejtsem lényegében a Tanács értelmezésével kapcsolatos véleményemet és fenntartásaimat.

69. Először is, továbbra sem győzött meg a Tanács (és a beavatkozók) azon véleménye, hogy az EUMSZ 349. cikket mint *lex specialis kell* alkalmazni minden esetben, ha a legkülső régiók alkotják valamely jogalkotási javaslat tárgyát. Először is, a Tanács által e nézetének igazolására felhozott ítélet egészen más körülményekkel foglalkozott.[24] Másodszor, miközben a Tanács véleményét nagyrészt az EUMSZ 349. cikk földrajzi sajátosságaira alapozza, nem fejti ki – az EUMSZ 114. cikke kivételével –, hogy az EUMSZ 349. cikk normatív tartalmát illetően miért egyedibb, mint a Bizottság által javasolt ágazati jogalapok. Harmadszor, habár a más uniós intézkedések elfogadásához alkalmazott jogalap

24 — Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-533/03, EU:C:2006:64. Ez az ítélet a fiskális együttműködésről szóló másodlagos jog jogalapjának kérdésével foglalkozott. A Tanács által hivatkozott 45. pontja a bizonyos adók harmonizációjáról szóló EK 93. cikk (jelenleg EUMSZ 113. cikk) *lex specialis* helyzetével foglalkozott az EK 95. cikkben (jelenleg EUMSZ 114. cikk) meghatározott jogszabályok közelítésére vonatkozó általános rendelkezéshez képest. Ez utóbbi rendelkezés kifejezetten azt állítja, hogy akkor alkalmazandó, „[h]a e szerződés másként nem rendelkezik”, valamint hogy nem vonatkozik az adózás harmonizálására. Ezért a jelenleg tárgyalt ügytől eltérően a *lex specialis* helyzetének e példája eléggé egyértelmű.

irreleváns,[25] véleményem szerint a Tanács megközelítése nincs összhangban saját gyakorlatával.[26] Negyedszer, az EUMSZ 349. cikk Tanács által javasolt értelmezése távol áll attól a ténytől, hogy e rendelkezés alapján a legkülső régiók nem jogosultak automatikusan arra, hogy egyedi helyzetüket figyelembe vegyék.[27]

70. Véleményem szerint ezért a Szerződésekben semmi nem utal arra, hogy az EUMSZ 349. cikk elsőbbséget élvezne az ágazati jogalapokkal szemben. Másképpen megfogalmazva, az EUMSZ 349. cikk nem egy „jogalkotási fekete lyuk". Amennyiben a rendelkezés feltételei teljesülnek, a Tanács választhat, hogy az említett rendelkezésre vagy az ágazati rendelkezésekre hivatkozik jogalapként, de nem kell egyiket sem a másikkal szemben előnyben részesíteni. Ez természetesen nem érinti a fenti 38. pontban említett egyéb általános elvek érvényesülését.

71. Az ágazati alapok és az EUMSZ 349. cikk közötti választást illetően a Tanács (és a beavatkozók) a szóban forgó rendelkezés „figyelembe véve" kifejezéséből vezetik le azt, hogy nem szükséges, hogy a meghozott intézkedések azon strukturális hátrányok orvoslására irányuljanak, amelyekkel a legkülső régiók küzdenek. Emellett a „különösen" és az „így" szavakból, valamint a hosszas felsorolásból következik, hogy az EUMSZ 349. cikk széles körben alkalmazandó, ideértve adott esetben a környezetvédelem területét is. Elismeri ugyanakkor, hogy az egyedi intézkedéseknek „szükségeseknek, arányosaknak és pontosan meghatározottaknak" kell lenniük.

72. Egyetértek a Tanáccsal abban, hogy az EUMSZ 349. cikk szokatlanul tágan lett megfogalmazva. Ez nem támasztja alá lényegesen a nézőpontját. Úgy tűnik, hogy ha felmerül az „egyedi intézkedések" meghozatalának lehetősége, a Tanács jogalkotói hatáskörét szinte semmi nem korlátozza, akár az elsődleges jogot is kiigazíthatja.[28]

73. Ugyanakkor én nem vagyok meggyőződve arról, hogy a Tanács egyszerűen hivatkozhat színleg a legkülső régiók sajátosságaira, azokat igazolni is kell. Ennek biztosítása először és leginkább a jogalkotó dolga.[29] Következésképpen a bírósági felülvizsgálatnak, mint minden jogalkotói szakpolitikai döntés esetén, a minimumra kell szorítkoznia.[30] E megközelítésnek megfelelően tartózkodom attól, hogy állást foglaljak abban a kérdésben, hogy környezeti tényezők igazolhatják-e az EUMSZ 349. cikkre való hivatkozást, mivel ezen eljárás szempontjából szükségtelen. De az alábbiakat el kell mondanom: a jelenlegihez hasonló esetekben az EUMSZ 293. cikkből következik, hogy a Tanácsnak egyhangú döntéssel kell eljárnia valamely jogalkotási javaslat jogalapjának megváltoztatásához. Sőt, ilyen helyzetekben nem zárható ki, hogy amennyiben a feltételek teljesülnek, a Bizottság visszavonja a javaslatot.[31]

25 — Lásd: Parlament kontra Tanács, C-48/14, EU:C:2015:91, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

26 — Közelmúltbeli példára vonatkozóan lásd: az Unió legkülső régiói részére egyedi mezőgazdasági intézkedések megállapításáról és a 247/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. március 13-i 228/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 78., 23. o.), amelyet az EUMSZ 42. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 43. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 349. cikk alapján fogadtak el, valamint a 2006/112/EK és a 2008/118/EK irányelvnek a francia legkülső régiók és különösen Mayotte vonatkozásában történő módosításáról szóló, 2013. december 17-i 2013/61/EU tanácsi irányelvet (HL L 353., 5. o.), amelyet (az egyhangú döntést igénylő) EUMSZ 113. cikk alapján fogadtak el, ugyanazon a napon, mint a megtámadott intézkedéseket. Amikor erre a tárgyaláson rákérdeztek, a Tanács azt a választ adta, hogy „gyakorlati okokból" nem változtatták meg ez utóbbi irányelv jogalapját az EUMSZ 349. cikkre.

27 — E tekintetben lásd: Região autónoma dos Açores kontra Tanács ügyben hozott végzés, C-444/08 P, EU:C:2009:733, 38. és 39. pont.

28 — Puissochet, volt bíró, aki nem bírói minőségében írt „Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques", in: Rodríguez Iglesias, G. C. *et al.* (szerk.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999., Nomos, Baden-Baden, 506. o., írásának 54. lábjegyzetében utalt arra a lehetőségre, hogy a Chevassus-Marche ítélet (C-212/96, EU:C:1998:68) tárgyát képező „octroi de mer" nevű egyedi adóról szóló határozatot nem lett volna szükséges az EK-Szerződés 227. cikkének (2) bekezdése *mellett* az EK-Szerződés 235. cikkére (jelenleg EUMSZ 352. cikk) alapozni.

29 — Vö.: D. Perrot, i. m., 56. lábjegyzet. Analógia útján lásd: Sodiprem és társai ítélet (C-37/96 és C-38/96, EU:C:1998:179), 33. pont.

30 — Vö. az EK-Szerződés 227. cikkének (2) bekezdésére vonatkozóan: Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons ítélet, 58/86, EU:C:1987:164, 14. és 17. pont.

31 — Lásd a rendes jogalkotói eljárásra vonatkozóan: Tanács kontra Bizottság ítélet, C-409/13, EU:C:2015:217.

74. E gondolatmenetet folytatva ki kell emelnem, hogy – először is –az EUMSZ 349. cikk tartalmaz egy beépített biztonsági szelepet: az egyedi intézkedéseket a Tanács anélkül fogadja el, hogy „veszélyeztetné az uniós jogrend […] integritását és koherenciáját”. De mit is jelent ez? Valójában az arányosság szokásos vizsgálatának felel meg, amennyiben az egyedi intézkedéseknek „szükségeseknek, arányosaknak és pontosan meghatározottaknak kell lenniük”?

75. Ez a kifejezés egy alaposan felülvizsgált rendelkezése, az EK-Szerződés 227. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó Chevassus-Marche ítéletből [32] származik. Ezért kérdéses, hogy ez az ítélkezési gyakorlat egyszerűen átültethető-e az EUMSZ 349. cikkre. Valójában annak a lehetősége, hogy „veszélyeztetné[k] az uniós jogrend […] integritását és koherenciáját” némileg hasonló az EUMSZ 256. cikk (2) bekezdésében szereplő fordulathoz, miszerint „fennáll a komoly veszélye annak, hogy az uniós jog egységessége vagy koherenciája sérül”. Ennek ellenére – helyesen – megkérdőjelezték, hogy egyáltalán lehetséges-e az EUMSZ 349. cikk értelmében eltérni a belső piacra vagy a közös politikákra vonatkozó rendelkezésektől működésük, valamint az uniós jogrend integritásának és koherenciájának veszélyeztetése nélkül. [33] Én azonban nem látok más lehetőséget – ellenkező esetben maga az EUMSZ 349. cikk célja sérülne. Valójában már most is rendelkezésre áll az ezt a nézetet alátámasztó ítélkezési gyakorlat (habár elismerem, hogy nem közvetlenül az EK 299. cikk (2) bekezdését vagy az EUMSZ 349. cikket érinti): a RAR-ügyre vonatkozó indítványában [34] Mischo főtanácsnok azzal érvelt, hogy az Azori-szigetekről a mezőgazdasági támogatás segítségével termelt cukor exportálása a Közösség más területeire a „rendszer eltorzulását” valósítja meg. A Bíróság válasza azonban az volt, hogy kifejezett tiltás hiányában és az áruk szabad mozgása alapvető elvének figyelembevételével semmiféle korlátozás nem vonatkozik az ilyen cukor Közösségbe szállítására. Ezenfelül az említett támogatást lehetővé tévő keretprogram célja nem az volt, hogy a piacot az Azori-szigeteken felossza, vagy leküzdhetetlen kereskedelmi akadályokat képezzen, hanem hogy bizonyos előnyök juttatása mellett hozzájáruljon a belső piaci fejődésükhöz. [35]

76. Másodszor, azt gondolom, hogy az EUMSZ 349. cikk harmadik bekezdéséből következik, a Tanács hatáskörének kell hogy legyen egy jogalkotási korlátja, amely a legkülső régiók és a TOT-ok közötti különbségtételt tükrözi. Valójában az egész legkülső régiói jogálláshoz való csatlakozás alapgondolata az, hogy az uniós jogot fő szabály szerint teljes mértékben alkalmazni kell, amennyiben a helyi helyzet ezt a törekvést nem lehetetleníti el. Ez alapján kétlem, hogy a szóban forgó rendelkezés céljával összeegyeztethető lenne valamely állandó eltérés elfogadása, időszakos felülvizsgálat vagy megszüntetési záradék nélkül. [36]

77. Mindenesetre a jelen eljárás során nem állították, hogy a megtámadott intézkedések veszélyeztetnék az uniós jogrendet. Ezért a Bíróságnak ebben a kérdésben nem kell határoznia.

F – *A C-132/04. sz. ügy további rendezetlen kérdései és a megsemmisítés iránti keresetek jogkövetkezményei*

78. Már korábban azt a következtetést vontam le, hogy a Bizottság három megsemmisítés iránti keresetét (C-133/14-C-135/14 sz. ügy), valamint a Parlament kereseteit a horizontális irányelvvel szemben a C-136/14. sz. ügyben, valamint a C-132/14. sz. ügyben a rendelet 4. cikkére vonatkozó kifogását el kell utasítani. A C-132/14. sz. ügy fennmaradó részével kapcsolatban a Parlament nem tagadja, hogy a Tanács a rendelet 3. cikkének (1) és (2) bekezdéseit, valamint 5. cikkét az

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

33 — Lásd: Omarjee, I., i. m., 135. o.

34 — RAR-ügyre vonatkozó indítvány, C-282/00, EU:C:2002:299, 81–92. pont.

35 — Lásd: RAR-ítélet, C-282/00, EU:C:2003:277, 55. és 59. pont; valamint Sodiprem és társai ítélet (C-37/96 és C-38/96, EU:C:1998:179), 33. pont, ahol is a Bíróság kimondta, hogy az ilyen eltérések okozta zavarokat a belső piacon „a lehető legkisebbre kell szorítani, és nem befolyásolhatja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben”.

36 — Ezzel összhangban, lásd többek között: Kochenov, i. m., 712. o.

EUMSZ 349. cikk alapján elfogadhatja. Ennek megfelelően a Bíróságnak el kell döntenie, hogy a Tanács megfelelő felhatalmazással rendelkezett-e, hogy ez utóbbi rendelkezésre hivatkozzon a rendelet 1. és 2. cikke, valamint 3. cikkének (3) bekezdése vonatkozásában, vagy ahelyett az EUMSZ 43. cikk (2) bekezdésére kellett volna hivatkoznia.

79. Ezért először a rendelet 1. cikkének (2) bekezdését illetően úgy vélem, hogy a Parlament e rendelkezéssel kapcsolatos érvelése, amely az erszényes kerítőhálóval történő halászat tilalmára vonatkozik, ahogyan azt a Tanács is megjegyzi, a rendelet céljának, különösen annak (3) preambulumbekezdésének félreértelmezésén alapul.[37] Annak ugyanis nem célja a tonhal és a makrahalszerű fajokhoz tartozó nagy vándorló halfajok megőrzése ezen halfajok érdekében (ami értelmetlen is lenne, figyelemmel azok vándorló természetére), hanem azt célozza, hogy azokat *Mayotte partjaihoz közel, a helyi flotta hasznára* őrizze meg, amely flotta ellentétben a jóval fejlettebb erszényes kerítőhálóval, még mindig javarészt mechanikus hosszú horog-soros módszert alkalmaz, és így nem képes versenyezni a külföldi flottákkal. Ennek megfelelően mivel egy ilyen tilalom úgy tűnik, hogy figyelembe veszi Mayotte sajátos társadalmi-gazdasági helyzetét, valóban elfogadható az EUMSZ 349. cikke alapján.

80. Hasonlóképpen, a 2. cikk (amely eltérést engedélyez Mayotte-on a kiskereskedelemben a végső fogyasztó részére értékesített halászati termékek címkézésére vonatkozó szabályoktól) szintén úgy tűnik, hogy ugyanezeket a szempontokat veszi figyelembe, mint ahogyan azt a rendelet (4) preambulumbekezdése is tanúsítja.[38]

81. A rendelet fennmaradó, kérdéses rendelkezéseivel, vagyis az 1. cikk (1) bekezdésével és a 3. cikk (3) bekezdésével kapcsolatban egyetértek a Tanáccsal abban, hogy azok a rendelet elsődleges céljához képest, amely cél bizonyos sajátos szabályok és eltérések engedélyezése, figyelembe véve Mayotte különös társadalmi-gazdasági helyzetét, kiegészítő jellegűeknek tűnnek. Így a fenti 38. pontban említett ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a Tanácsnak joga volt kizárólag az EUMSZ 349. cikkére hivatkozni, és véleményem szerint a kettős (vagy hármas) jogalap kérdése nem merül fel.

82. Következésképpen a fentiekre tekintettel azon a véleményen vagyok, hogy a C-132/14. sz. ügyben a Parlament a rendelet 1. és 2. cikke, valamint 3. cikkének (3) bekezdésére vonatkozó fennmaradó kifogásait mint megalapozatlanokat, és így végeredményében mind az öt keresetet teljes egészében szintén el kell utasítani.

G – *Alternatív megfontolások*

83. Amennyiben a Bíróság nem arra az álláspontra helyezkedne, hogy a Tanácsnak joga volt kizárólag az EUMSZ 349. cikk mint jogalap alapján elfogadni a megtámadott intézkedéseket, bizonyos további megjegyzéseket kell tenni.

1. Teljes vagy részleges megsemmisítés?

84. A Bizottság értelmezése meglehetősen egyenes: amennyiben azokat a Bíróság elfogadja, a megtámadott intézkedéseket tisztán és egyszerűen teljes egészében kellene semmissé nyilvánítani.

37 — A preambulumbekezdés az alábbiakat állapítja meg: „a Mayotte szigete közelében élő, nagytermetű vándorló halak halrajainak megőrzése érdekében a sziget alapvonalától számított 24 mérföldes körzetben a tonhal és a makrahalszerűek halrajainak erszényes kerítőhálóval történő halászatát meg kell tiltani”. Továbbá a rendelet (7) preambulumbekezdése a Mayotte-i flottát „hosszú horogsoros hajók […] kevéssé fejlett flottájának” írja le.

38 — Az a preambulumbekezdés egyebek mellett azt állapítja meg, hogy „a halászati termékek címkézésére vonatkozó szabályok alkalmazása – Mayotte nagyon széttagolt és kevéssé fejlett forgalmazási rendszerei miatt – a fogyasztókhoz eljuttatott információhoz képest aránytalanul nagy terhet jelentene a kiskereskedők számára.”

85. Amennyiben azonban a Bíróság inkább a Parlament véleményével ért egyet, a következmények változatosak lennének. Egyrészről egyértelmű, hogy a horizontális irányelvet semmissé kell nyilvánítani, mivel azt nem lehetett volna az EUMSZ 349. cikke alapján érvényesen elfogadni. Másrészről viszont a rendelet vonatkozásában kevésbé egyértelmű a helyzet. Itt a megoldás annak függvénye lenne, hogy vajon a Bíróság egyetértene-e a Parlamenttel i. abban, hogy az EUMSZ 349. cikke nem teszi lehetővé különös intézkedések elfogadását egyszerű határidő-hosszabbítás formájában (ez esetben a rendelet 4. cikkét semmisnek kell nyilvánítani); ii. abban, hogy a rendelet 1. és 2. cikke, valamint 3. cikkének (3) bekezdése nem veszi figyelembe Mayotte társadalmi-gazdasági helyzetét, azok csupán egyszerű KHP intézkedések (ez ezen intézkedések semmisségét jelentené); vagy iii. a fentiek mindegyikében.

86. Ebben a vonatkozásban a Parlament úgy érvel, hogy az ágazati jogalapokat és az EUMSZ 349. cikket együttesen kellett volna alkalmazni a rendelet elfogadásakor, mivel nem állapítható meg egyetlen döntő jogalap. Ezzel szemben a Tanács azzal védekezik – és meglátásom szerint helyesen, amit a tárgyalás is megfelelően mutatott –, hogy a Parlament nem adott magyarázatot arra, hogy a rendelet intézkedései, amelyekkel kapcsolatban a Parlament úgy véli, hogy azokat nem lehetett volna egyedül az EUMSZ 349. cikke alapján elfogadni, miért elválaszthatatlanok a többitől. Például nem látom, hogy a halászati termékeknek Mayotte területén a halászati és akvakultúra-termékek piacának közös szervezése szerinti kiskereskedelmi értékesítése (lásd a rendelet 2. cikkét) milyen kapcsolatban áll a KHP szerinti halászati kapacitásokkal és a flották regisztrációjával (lásd a rendelet 3. cikkének (1) és (2) bekezdését).

87. Mindazonáltal mivel megítélésem szerint a Parlament keresetének a C-132/14. sz. ügyben nem lehet helyt adni, nem folytatom a gondolataimat.

2. A megtámadott intézkedések hatályának fenntartására irányuló kérelem

88. Megsemmisítés esetére a Bizottság és a Tanács, figyelemmel az EUMSZ 264. cikk (2) bekezdésére, kérik a Bíróságtól a megtámadott intézkedések hatályának fenntartását, amelyhez a Parlament is csatlakozott beavatkozásában. Én ezt úgy értelmezem, hogy ez magában foglalja a rendelet részleges megsemmisítésének lehetőségét az így megsemmisített rendelkezésekre figyelemmel.

89. Amennyiben a Bíróság részben vagy egészben megsemmisítené a megtámadott intézkedéseket, annak hatása az lenne, hogy azok a szabályok, amelyek módosítását célozzák, a szabályokban általában előírt időpontban éppúgy alkalmazandók lennének Mayotte-on, ahogy azok az Unió más területein is alkalmazandók. Nincs vita abban a kérdésben, hogy a megtámadott intézkedésekre szükség van, és hogy azok tartalma igazolt Mayotte jelenlegi helyzetében.

90. Ilyen körülmények között úgy vélem, különösen aránytalan lenne az így megsemmisített intézkedéseket hatályukban nem fenntartani.

91. Tudomással vagyok arról a tényről, hogy a Bizottság és a Tanács nem határoz meg külön időtartamot, ameddig az így megsemmisített intézkedések hatályát fenn kellene tartani, de kérem, hogy azokat addig tartsák fenn, ameddig az új intézkedések elfogadására a megfelelő jogalapra alapozva sor kerül.

92. Mindazonáltal alapvető jelentőségű, hogy a jogszerűtlen aktusok hatálya ne maradjon fenn tovább, mint az feltétlenül szükséges. Ebben a vonatkozásban megjegyzem, hogy az előttünk szereplő ügyekben a jogalkotási folyamat időtartama – amely szintén időbeli korlátok közé volt szorítva – a javaslattól az elfogadásig hat hónapot vett igénybe. Mivel az intézmények között nincs politikai nézeteltérés a megtámadott intézkedések szükségessége vagy tartalma tárgyában, gyors jogalkotási eljárás valósítható

meg. Ennek megfelelően, annak ösztönzése céljából, hogy az uniós jogalkotás ennek megfelelően cselekedjen, véleményem szerint amennyiben a Bíróság részben vagy egészben megsemmisítené a megtámadott intézkedéseket, az így megsemmisített intézkedéseket az egyesített ügyekben meghozott ítélet kihirdetésétől számított hat hónapnál nem hosszabb időtartamig kellene hatályban tartani.

VI – **Költségek**

93. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Tanács mind az öt esetben kérte költségeinek megtérítését, és a Parlament és a Bizottság pervesztes feleknek minősülnek mind az öt esetben.

94. Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében az eljárásba beavatkozó intézmények maguk viselik saját költségeiket. Ennek megfelelően a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság és a Portugál Köztársaság saját maguk kell hogy viseljék költségeiket mind az öt esetben.

VII – **Végkövetkeztetések**

95. Figyelemmel a fentiekre, azt javasolom, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a kereseteket;

– a Parlamentet és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére; valamint

– kötelezze a Spanyol Királyságot, a Francia Köztársaságot és a Portugál Köztársaságot saját költségeik viselésére.