CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 25 juni 2015 [1]

Gevoegde zaken C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 en C-136/14

Europees Parlement (Zaken C-132/14 en C-136/14)
en
Europese Commissie (Zaken C-133/14 t/m C-135/14)
tegen

Raad van de Europese Unie

„Beroepen tot nietigverklaring — Verordening (EU) nr. 1385/2013 — Richtlijn 2013/62/EU — Richtlijn 2013/64/EU — Rechtsgrondslag — Artikel 349 VWEU — Werkingssfeer — Ultraperifeer gebied — Wijziging in de status van Mayotte”

1. In de onderhavige zaken verzoeken het Europees Parlement en de Commissie het Hof verordening nr. 1385/2013 [2] en richtlijn 2013/64 [3] nietig te verklaren. Daarnaast verzoekt de Commissie om nietigverklaring van richtlijn 2013/62 [4] (hierna gezamenlijk aangeduid als „bestreden maatregelen”). In deze beroepen gaat het om de vraag of de bestreden maatregelen op de juiste rechtsgrondslag zijn vastgesteld.

2. Het centrale vraagstuk in de onderhavige zaken luidt: welke omvang heeft de werkingssfeer van artikel 349 VWEU? Deze vraag is gerezen vanwege de wijziging van de Unierechtelijke status van Mayotte. Ingevolge een lokaal referendum hebben de tot de archipel van Mayotte behorende eilanden een verdere stap gezet in het proces van integratie in de Franse Republiek en zijn zij op 31 maart 2011 een overzees departement en overzeese regio van Frankrijk geworden. Naar aanleiding van een verzoek daartoe van de Franse Republiek heeft de Europese Raad besloten de status van Mayotte met ingang van 1 januari 2014 te wijzigen van een land of gebied overzee (hierna: „LGO”) in een ultraperifeer gebied (hierna: „UG”). [5]

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening (EU) nr. 1385/2013 van de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 850/98 en (EG) nr. 1224/2009, en verordeningen (EG) nr. 1069/2009, (EU) nr. 1379/2013 en (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad in verband met de wijziging van de status van Mayotte ten aanzien van de Europese Unie (PB L 354, blz. 86) (hierna: „verordening”).

3 — Richtlijn 2013/64/EU van de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van richtlijnen van de Raad 91/271/EEG en 1999/74/EG, en richtlijnen 2000/60/EG, 2006/7/EG, 2006/25/EG en 2011/24/EU van het Europees Parlement en de Raad als gevolg van de wijziging in de status van Mayotte ten aanzien van de Europese Unie (PB L 353, blz. 8) (hierna: „horizontale richtlijn”).

4 — Richtlijn 2013/62/EU van de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van richtlijn 2010/18/EU tot uitvoering van de door BUSINESSEUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof, in verband met de wijziging van de status van Mayotte ten aanzien van de Europese Unie (PB L 353, blz. 7) (hierna: „minirichtlijn”).

5 — Besluit 2012/419/EU van de Raad van 11 juli 2012 tot wijziging van de status van Mayotte ten aanzien van de Europese Unie (PB L 204, blz. 131).

3. Sindsdien is echter tussen de instellingen een geschil ontstaan rond de bestreden maatregelen, die in verband met die statuswijziging zijn aangenomen. De Raad was het niet eens met de voorgestelde sectorale rechtsgrondslagen en besloot de maatregelen vast te stellen op grond van artikel 349 VWEU. De vraag is nu of de Raad hiertoe het recht had, wat naar mijn mening het geval is, zoals ik hieronder zal uiteenzetten.

I – **Rechtskader**

A – *Relevante toepasselijke en ingetrokken Verdragsbepalingen*

4. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht kwam artikel 227, lid 2, EG-Verdrag als volgt te luiden:

„Ten aanzien van de Franse overzeese departementen zijn, zodra dit Verdrag in werking treedt, van toepassing de bijzondere en algemene bepalingen daarvan betreffende

— het vrije verkeer van goederen;

— de landbouw, met uitzondering van artikel 40, lid 4 [EG-Verdrag];

— de vrijmaking van het dienstenverkeer;

— de regels voor de mededinging;

— de vrijwaringsmaatregelen bedoeld in de artikelen 109 H, 109 I en 226 [EG-Verdrag];

— de instellingen.

De voorwaarden voor de toepassing van de overige bepalingen van dit Verdrag worden uiterlijk twee jaar na zijn inwerkingtreding bij beschikkingen van de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie vastgesteld.

De instellingen van de Gemeenschap dragen er, binnen het raam van de procedures waarin dit Verdrag voorziet, met name van artikel 226 [EG-Verdrag], zorg voor dat de economische en sociale ontwikkeling van die streken mogelijk wordt gemaakt."

5. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam werd artikel 227, lid 2, EG-Verdrag vervangen door artikel 299, lid 2, EG, dat als volgt luidde:

„De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden.

Gezien de structurele economische en sociale situatie van de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, die wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden, neemt de Raad evenwel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement specifieke maatregelen aan die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van dit Verdrag, met inbegrip van gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen.

Bij de aanneming van de in de tweede alinea bedoelde maatregelen houdt de Raad rekening met zaken als het douane- en handelsbeleid, het fiscaal beleid, vrijhandelszones, het landbouw- en visserijbeleid, voorwaarden voor het aanbod van grondstoffen en essentiële consumptiegoederen, staatssteun en de voorwaarden voor toegang tot de structuurfondsen en tot horizontale Gemeenschapsprogramma's.

De Raad neemt de in de tweede alinea bedoelde maatregelen aan, rekening houdend met de bijzondere kenmerken en beperkingen van de ultraperifere gebieden en zonder afbreuk te doen aan de integriteit en de samenhang van de communautaire rechtsorde, met inbegrip van de interne markt en het gemeenschappelijk beleid."

6. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd artikel 299 EG vervangen door de artikelen 349 en 355 VWEU en in wezen door artikel 52 VEU. Laatstgenoemde bepaling luidt als volgt:

„1. De Verdragen zijn van toepassing op het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

2. Het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen wordt omschreven in artikel 355 [VWEU]."

7. Artikel 349 VWEU, zoals gewijzigd bij besluit 2012/419/EU van de Raad, bepaalt:

„Gezien de structurele economische en sociale situatie van Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint Barthélemy en Saint Martin, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, die wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden, neemt de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement specifieke maatregelen aan die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen, met inbegrip van gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen. Wanneer de betrokken specifieke maatregelen volgens een bijzondere wetgevingsprocedure door de Raad worden vastgesteld, besluit hij eveneens op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement.

De in de eerste alinea bedoelde maatregelen hebben met name betrekking op het douane- en handelsbeleid, het fiscale beleid, vrijhandelszones, het landbouw- en visserijbeleid, voorwaarden voor het aanbod van grondstoffen en essentiële consumptiegoederen, staatssteun en de voorwaarden voor toegang tot de structuurfondsen en tot horizontale programma's van de Unie.

De Raad neemt de in de eerste alinea bedoelde maatregelen aan, rekening houdend met de bijzondere kenmerken en beperkingen van de ultraperifere gebieden en zonder afbreuk te doen aan de integriteit en de samenhang van de rechtsorde van de Unie, met inbegrip van de interne markt en het gemeenschappelijk beleid."

8. Artikel 355, punt 1, VWEU, zoals gewijzigd bij besluit 2012/419/EU van de Europese Raad, luidt:

„Naast de bepalingen van artikel 52 [VEU] over het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen, gelden onderstaande bepalingen:

1. De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint Barthélemy en Saint Martin, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, overeenkomstig artikel 349 [VWEU]."

B – *De bestreden maatregelen*

9. Voor de onderhavige procedure volstaan de volgende toelichtingen.

10. In wezen strekt de *verordening* tot wijziging van vijf verschillende verordeningen. Bij artikel 1, lid 1, ervan wordt Mayotte toegevoegd aan een lijst van zeewateren die kunnen worden onderworpen aan Uniemaatregelen ter instandhouding van de visbestanden, terwijl bij artikel 1, lid 2, het gebruik van ringzegens voor de vangst van tonijn en aanverwante soorten in de direct rond Mayotte gelegen wateren wordt verboden. Bij artikel 2 wordt de toepassing van bepaalde Unievoorschriften betreffende de etikettering van visserijproducten in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten uitgesteld tot 31 december 2021. De leden 1 en 2 van artikel 3 voorzien respectievelijk in een tot 31 december 2025 geldende afwijking van en in een tot en met 31 december 2021 geldende vrijstelling van bepaalde voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid (hierna: „GVB") betreffende de visserijcapaciteit en de registratie van vissersvaartuigen, terwijl bij artikel 3, lid 3, bepaalde vermeldingen ten aanzien van Mayotte worden ingevoegd in een tabel waarin de vangstcapaciteitsmaxima zijn aangegeven. Artikel 4 voorziet in uitstel tot 1 januari 2021 van de toepassing van bepaalde voorschriften met betrekking tot dierlijke bijproducten en afgeleide producten op Mayotte. Tot slot wordt de Franse Republiek bij artikel 5 tot en met 31 december 2021 vrijgesteld van de verplichting om een aantal GVB-voorschriften toe te passen ten aanzien van Mayotte, terwijl artikel 5, lid 2, die lidstaat ertoe verplicht om tegen 30 september 2014 een voorlopige controleregeling vast te stellen.

11. In wezen voorziet de *horizontale richtlijn* in uitstel van de toepassing van een aantal voorschriften van zes verschillende richtlijnen op Mayotte, betreffende onder meer het waterbeleid, de afvalwaterbehandeling, het zwemwater, de behandeling van stedelijk afvalwater, de bescherming van legkippen, de gezondheid en de veiligheid met betrekking tot de blootstelling aan kunstmatige optische straling, de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg. De in die richtlijnen bepaalde verplichtingen worden pas op een later tijdstip, tussen 1 januari 2014 en 31 december 2031, van kracht.

12. Bij de *minirichtlijn* wordt de Franse Republiek met betrekking tot Mayotte een extra termijn verleend om aan de Unievoorschriften inzake ouderschapsverlof te voldoen. Deze termijn verstrijkt op 31 december 2018.

II – **Voorgeschiedenis van het geding**

13. In vervolg op de vaststelling van besluit 2012/419 van de Europese Raad, dat op 1 januari 2014 in werking zou treden, heeft de Commissie op 13 juni 2013 drie voorstellen tot wijziging van een aantal handelingen van afgeleid recht ingediend bij de Uniewetgever.

14. Het voorstel van de Commissie, dat later in een verordening uitmondde, was gebaseerd op artikel 43, lid 2, en artikel 168, lid 4, onder b), VWEU. Het voorstel dat ten grondslag lag aan de horizontale richtlijn berustte op artikel 43, lid 2, artikel 114, artikel 153, lid 2, artikel 168 en artikel 192, lid 1, VWEU. Tot slot was het voorstel voor de minirichtlijn gebaseerd op artikel 155, lid 2, VWEU.

15. Alle voorstellen van de Commissie hadden dus een sectorale rechtsgrondslag. Met uitzondering van artikel 155, lid 2, VWEU, voorzagen die rechtsgrondslagen in de gewone wetgevingsprocedure en raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité (en deels ook in raadpleging van het Comité van de Regio's).

16. Tijdens het wetgevingsproces besloot de Raad echter de rechtsgrondslag voor de drie maatregelen te wijzigen en deze te baseren op artikel 349 VWEU.

17. Met betrekking tot de horizontale richtlijn en de verordening stelde het Parlement voor om artikel 349 VWEU toe te voegen aan de oorspronkelijk voorgestelde sectorale rechtsgrondslagen. Dienovereenkomstig was het Parlement van oordeel dat het niet in een raadgevende rol, maar in zijn hoedanigheid van medewetgever bij de vaststelling van die maartregelen moest worden betrokken.

18. Desalniettemin heeft de Raad de bestreden maatregelen op 17 december 2013 vastgesteld, aangezien hij van mening was het vereiste standpunt van het Parlement inzake de voorstellen te hebben vernomen.

III – **Procesverloop voor het Hof en conclusies van de partijen**

19. Met de indiening van hun verzoekschriften op 21 maart 2014 hebben verzoekers de onderhavige beroepen ingesteld. In zaak C-132/14 verzoekt het Parlement het Hof:

— de verordening nietig te verklaren;

— de Raad te veroordelen in de kosten.

20. In zaak C-133/14 verzoekt de Commissie het Hof:

— de horizontale richtlijn nietig te verklaren;

— de gevolgen van de horizontale richtlijn te handhaven tot de inwerkingtreding van een nieuwe richtlijn die op de juiste rechtsgrondslagen is vastgesteld;

— de Raad te veroordelen in de kosten.

21. In zaak C-134/14 verzoekt de Commissie het Hof:

— de minirichtlijn nietig te verklaren;

— de gevolgen van de minirichtlijn te handhaven tot de inwerkingtreding van een nieuwe richtlijn die op de juiste rechtsgrondslagen is vastgesteld;

— de Raad te veroordelen in de kosten.

22. In zaak C-135/14 verzoekt de Commissie het Hof:

— de verordening nietig te verklaren;

— de gevolgen van de verordening te handhaven tot de inwerkingtreding van een nieuwe verordening die op de juiste rechtsgrondslagen is vastgesteld;

— de Raad te veroordelen in de kosten.

23. In zaak C-136/14 verzoekt het Parlement het Hof:

— de horizontale richtlijn nietig te verklaren;

— de Raad te veroordelen in de kosten.

24. Bij beschikking van de president van het Hof van 28 april 2014 zijn de vijf zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest. In zijn verweerschrift van 17 juni 2015 in alle vijf beroepen tezamen verzoekt de Raad het Hof:

— de door het Parlement en de Commissie ingestelde beroepen in hun geheel te verwerpen;

— het Parlement en de Raad in de kosten te verwijzen;

— subsidiair, voor het geval het Hof de bestreden maatregelen nietig mocht verklaren, de gevolgen van die maatregelen te handhaven totdat nieuwe, op de juiste rechtsgrondslagen gebaseerde rechtshandelingen ter vervanging ervan zijn vastgesteld.

25. Bij beschikking van de president van het Hof van 29 juli 2014 zijn het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en de Portugese Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

26. Tijdens de terechtzitting van 21 april 2015 hebben het Parlement, de Commissie en de Raad evenals de drie interveniënten opmerkingen gemaakt.

IV – **Argumenten van partijen en interveniënten**

27. Ter ondersteuning van hun beroepen tot nietigverklaring van de bestreden maatregelen voeren het Parlement en de Commissie één en hetzelfde middel aan: keuze van een onjuiste rechtsgrondslag door de Raad. Beide hebben evenwel een verschillende opvatting over de omvang van de werkingssfeer van artikel 349 VWEU.

28. Het *Parlement* is van mening dat artikel 349 VWEU alleen voorziet in de vaststelling van rechtstreeks op de UG's betrekking hebbende specifieke maatregelen die erop gericht zijn de nadelen te verhelpen die het gevolg zijn van de bijzondere kenmerken en beperkingen van de betrokken regio ('s). Dientengevolge moeten die maatregelen verband houden met de economische en/of sociale situatie in de betrokken UG. Omgekeerd kan artikel 349 VWEU niet als grondslag dienen voor maatregelen in het kader van Uniebeleid die er niet toe dienen bepalingen van het Unierecht aan te passen in het licht van die beperkingen. Een maatregel die een UG betreft, valt niet automatisch, op grond van dat feit alleen, binnen de werkingssfeer van artikel 349 VWEU. Hoewel specifieke maatregelen volgens het Parlement zowel een algemeen als een ad-hockarakter kunnen hebben, moeten zij de UG een voordeel verschaffen in verband met hun bijzondere positie en kunnen zij niet uitsluitend bestaan in het verlenen van uitstel van de toepassing van zekere bepalingen van het Unierecht. Het Parlement betoogt dat een dergelijk uitstel niet tot aanpassing van bepalingen van het Unierecht aan de specifieke omstandigheden in de UG strekt, maar juist waarborgt dat zij op een later tijdstip volledig worden toegepast.

29. Meer specifiek erkent het Parlement dat de Raad wat betreft artikel 3, leden 1 en 2, en artikel 5 van de verordening rechtmatig een beroep kan doen op artikel 349 VWEU. Voor het overige betoogt het ten eerste dat het doel en de inhoud van de artikelen 1 en 2 en artikel 3, lid 3, van de verordening verband houden met het GVB als bedoeld in artikel 43 VWEU in plaats van met artikel 349 VWEU. Ten tweede kan artikel 4 van de verordening, waarbij slechts de toepassing van bepaalde voorschriften inzake de verwerking van dierlijke bijproducten wordt uitgesteld, volgens het Parlement niet rechtmatig worden vastgesteld op de grondslag van artikel 349 VWEU in plaats van artikel 168, lid 4, onder b), VWEU. Bijgevolg stelt het Parlement dat de verordening had moeten worden vastgesteld op de grondslag van artikel 43, lid 2, artikel 168, lid 4, en artikel 349 VWEU. Bovendien betoogt het Parlement dat het de Raad niet vrijstond om de horizontale richtlijn vast te stellen op de grondslag van artikel 349 VWEU, noch alleen noch gecombineerd met andere bepalingen, aangezien het van oordeel is dat die richtlijn in wezen strekt tot uitstel van bepaalde verplichtingen van de Franse Republiek met betrekking tot Mayotte. Afwijkingen van deze aard zijn volgens het Parlement relevant voor alle regio's die aan nieuwe normen moeten voldoen.

30. De *Commissie* voert aan dat de Raad geen beroep op artikel 349 VWEU had mogen doen, aangezien de bestreden maatregelen niet in afwijkingen van het Verdrag, maar slechts in wijzigingen van het afgeleide Unierecht voorzien, wat niet met die bepaling strookt. De bestreden maatregelen hadden daarom op de oorspronkelijk voorgestelde sectorale rechtsgrondslagen moeten worden vastgesteld. Voor haar standpunt vindt de Commissie steun in de bewoordingen van artikel 349 VWEU gelezen in samenhang met artikel 355, punt 1, VWEU, in het stelsel van rechtsgrondslagen van het VWEU en in de ontstaansgeschiedenis van artikel 349 VWEU.

31. Meer in het bijzonder voert de Commissie aan dat het gebruik van de uitdrukking „met name" in artikel 349 VWEU inhoudt dat die bepaling betrekking heeft op elke specifieke maatregel die afwijkt van de Verdragen, ongeacht of bij die maatregel „voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen" worden vastgesteld. Daarom geeft artikel 349 VWEU gelezen in samenhang met artikel 355, punt 1, VWEU, de Raad de mogelijkheid om af te wijken van de „bepalingen van dit Verdrag". De Commissie betoogt dat de handelingen van de instellingen uitsluitend van toepassing zijn binnen de grenzen van artikel 355 VWEU. Tenzij anders vermeld, is een dergelijke handeling niet van toepassing op UG's. Met betrekking tot het rechtsgrondslagenstelsel van het VWEU stelt de Commissie dat staatssteunmaatregelen ten behoeve van UG's die in het verleden op grond van de in artikel 349 VWEU genoemde factoren zijn genomen, altijd zijn goedgekeurd op basis van artikel 88 EG en niet op basis van artikel 299 EG. Gesteld kan worden dat deze praktijk door de huidige formulering van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU, die naar artikel 349 VWEU verwijst, wordt gecodificeerd. De Commissie stelt zich op het standpunt dat de bestreden maatregelen betrekking hebben op kwesties van tijdelijke aard en niet op de „permanente" factoren die worden genoemd in artikel 349 VWEU. In dit verband stelt zij dat de sectorale rechtsgrondslagen reeds in de mogelijkheid voorzien om dergelijke regelingen te treffen, en zij merkt hierbij op dat voor toetredende lidstaten eveneens overgangstermijnen zijn vastgesteld voor de toepassing van het acquis van de Unie. Wat specifiek de verordening betreft, betoogt de Commissie dat bij artikel 1 ervan de gebieden worden gewijzigd die onder de instandhoudingsmaatregelen van het GVB vallen en die merendeels geen verband houden met de UG's. Tot slot kan worden gesteld dat de ontstaansgeschiedenis van artikel 349 VWEU ervoor pleit dat artikel 299, lid 2, EG en artikel 349 VWEU, anders dan artikel 227, lid 2, EG-Verdrag, de Raad naast de toevoeging van bepaalde Spaanse en Portugese gebieden aan de lijst van UG's de mogelijkheid biedt om van het primaire recht als geheel af te wijken.

32. De *Raad* voert aan dat artikel 349 VWEU een lex specialis met een beperkt geografisch toepassingsgebied vormt dat voorrang heeft boven andere rechtsgrondslagen wanneer de Uniewetgever voornemens is specifieke maatregelen vast te stellen die werkelijk bedoeld zijn om rekening te houden met de ongunstige omstandigheden van UG's, mits die maatregelen noodzakelijk, evenredig en nauwkeurig bepaald zijn. De Raad betoogt dat de bewoordingen van artikel 349 VWEU in de noodzakelijke speelruimte voorzien wat betreft de aard, inhoud en vorm van de specifieke maatregelen – zoals tijdelijke afwijkingen van langere of kortere duur – en dat het begrip „Verdragen"

de handelingen van de instellingen insluit. Deze opvatting wordt volgens de Raad geschraagd door de ontstaansgeschiedenis van artikel 349 VWEU alsook door zijn bewoordingen, waarin sprake is van „vrijhandelszones" en toegang tot „horizontale programma's van de Unie". Naar de mening van de Raad duidt niets er op dat een verplichting bestaat om gebruik te maken van sectorale rechtsgrondslagen. Een dergelijke verplichting zou afbreuk kunnen doen aan de doeltreffendheid van artikel 349 VWEU en zou indruisen tegen de bestaande rechtspraak.

33. In antwoord op het Parlement betwist de Raad dat artikel 349 VWEU niet als rechtmatige rechtsgrondslag kan dienen voor de vaststelling van tijdelijke vrijstellingen: het door het Parlement gemaakte onderscheid tussen tijdelijke en permanente afwijkingen is kunstmatig en niet werkbaar in de praktijk. Bovendien betoogt de Raad dat de verordening en de horizontale richtlijn ten doel hebben om in overeenstemming met de vereisten van artikel 349 VWEU steun te verlenen aan Mayotte. De Raad is het niet eens met de stelling dat ook regio's van de lidstaten in aanmerking zouden kunnen komen voor dergelijke vergaande tijdelijke vrijstellingen. Voorts stelt de Raad dat de in artikel 349 VWEU gebruikte uitdrukking „rekening houdend met" niet betekent dat de specifieke maatregelen in kwestie erop moeten zijn gericht de ongunstige omstandigheden in de betrokken UG's te verhelpen. Weliswaar erkent de Raad dat artikel 1, lid 1, en 3, lid 3, van de verordening ondergeschikt zijn aan de kernbepalingen van artikel 1, lid 2, en artikel 3, lid 1, van die verordening, maar de Raad meent dat artikel 349 VWEU het „zwaartepunt" vormt van de twee door het Parlement gewraakte maatregelen. In elk geval ziet de Raad niet in dat de verschillende bepalingen van die maatregelen onlosmakelijk met elkaar verbonden zouden zijn en om die reden bij uitzondering een beroep op meerdere rechtsgrondslagen zouden rechtvaardigen.

34. Met betrekking tot bepaalde argumenten van de Commissie voert de Raad aan dat de Commissie het belang van de ontstaansgeschiedenis van artikel 349 VWEU onderschat. Het begrip „specifieke maatregelen" omvat volgens de Raad een geheel nieuw type maatregelen die specifiek zijn gericht op UG's. De Raad betwist weliswaar niet dat de Commissie in het verleden staatssteunbesluiten ten gunste van UG's heeft genomen, maar stelt daartegenover dat die besluiten slechts een toepassing van het Verdrag inhouden en geen rechtvaardiging vormen voor een soortgelijke aanpak met betrekking tot andere gebieden, en dat staatssteun daarnaast specifiek wordt genoemd in de tweede alinea van artikel 349 VWEU. Wat in het bijzonder de minirichtlijn betreft, betoogt de Raad dat deze binnen de werkingssfeer van artikel 349 VWEU valt en niet binnen die van de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslagen.

35. De *Portugese regering* merkt op dat een afwijking een afwijking blijft, ongeacht de duur ervan. Hoewel volgens haar uit de derde alinea van artikel 349 VWEU volgt dat de Raad geen afwijkingen van onbepaalde duur mag vaststellen, bieden de bewoordingen van artikel 349 VWEU geen houvast voor de onderscheiding tussen permanente en tijdelijke afwijkingen. De Portugese regering is het met de Raad eens dat artikel 349 VWEU een beroep op andere rechtsgrondslagen overbodig maakt of zelfs uitsluit.

36. De *Spaanse regering* wijst onder meer op het gebruik van de uitdrukking „met name" in artikel 349 VWEU alsook op het feit dat artikel 349 VWEU in het Verdrag van Lissabon werd gescheiden van artikel 355, punt 1, VWEU. Zij voegt daaraan toe dat de verwijzing in artikel 349 VWEU naar een specifieke wetgevingsprocedure inhoudt dat deze kan worden toegepast om afgeleide handelingen van Unierecht te wijzigen. Indien artikel 349 VWEU kan worden toegepast om de toepassing van het primaire recht op UG's te wijzigen, geldt dit volgens de Spaanse regering des te meer voor voorlopige of tijdelijke maatregelen.

37. In antwoord op de Commissie voert de *Franse regering* ten eerste aan dat het territoriale toepassingsgebied van het secundaire Unierecht is vastgelegd in de artikelen 52 VEU en 355 VWEU. Ten tweede betoogt zij dat het begrip „Verdragen" in een aantal bepalingen van het primaire recht, zoals artikel 19 VEU, een ruime betekenis is gegeven. Ten derde stelt zij dat artikel 349 VWEU in het licht van de ruime formulering van artikel 349 VWEU en de ontstaansgeschiedenis van die bepaling in

ruime zin moet worden toegepast. Volgens haar dient de Raad altijd een beroep te doen op artikel 349 VWEU, als lex specialis, wanneer hij overweegt specifieke maatregelen voor UG's vast te stellen. Ten vierde betoogt zij dat de verlening van een tijdelijke vrijstelling er inderdaad toe kan dienen de economische en/of sociale problemen te verlichten waarmee UG's worden geconfronteerd, en dat sommige tijdelijk geldende vrijstellingsbepalingen (zoals de artikelen 3 tot en met 5 van de verordening en de artikelen 1, 2 en 5 van de horizontale richtlijn) tijdens de overgangsperiode in specifieke verplichtingen of voorwaarden voorzien. De Franse regering voegt hieraan ten vijfde toe dat een beroep op artikel 349 VWEU niet alleen uit economische of sociale overwegingen, maar ook op grond van andere factoren zoals bepaalde milieufactoren gerechtvaardigd kan zijn. Tot slot plaatst zij vraagtekens bij het feit dat het Parlement met betrekking tot de verordening weliswaar erkent dat delen van de vloot van Mayotte onderontwikkeld zijn, maar geen oog heeft voor het aspect van onderontwikkeling als het gaat om de verhandeling van visproducten in die regio of voor de industriële capaciteiten voor de verwerking van dierlijke bijproducten.

V – **Beoordeling**

A – *Opmerkingen vooraf*

38. Om te beginnen is iedereen het erover eens dat volgens vaste rechtspraak de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie dient te zijn gebaseerd op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare gegevens, waartoe het doel en de inhoud van de handeling behoren. Indien die handeling een tweeledig doel heeft of twee componenten omvat waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of overwegend component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component. Als de handeling daarentegen verschillende doelen nastreeft die onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat het ene secundair en indirect is ten opzichte van het andere, moet die handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen worden gebaseerd. Cumulatie van twee rechtsgrondslagen is evenwel uitgesloten wanneer de procedures waarin de twee rechtsgrondslagen voorzien, onderling onverenigbaar zijn.[6] Voorts, indien er in de Verdragen een specifiekere bepaling bestaat die als rechtsgrondslag voor de betrokken handeling kan dienen, moet de handeling op die bepaling worden gebaseerd.[7]

39. Uit de argumenten van partijen komt naar voren dat de Commissie in wezen een restrictieve opvatting van de werkingssfeer van artikel 349 VWEU verdedigt, terwijl de Raad deze juist ruim opvat. Het Parlement lijkt een voorkeur te hebben voor een middenweg, die inhoudelijk echter meer aansluit bij de opvatting van de Raad.

40. In dit licht vind ik het verrassend dat het Hof opnieuw wordt verzocht een behoorlijk ingewikkeld geschil over wetgeving op te lossen, terwijl het tevens wordt gevraagd ervoor te zorgen dat zijn uitspraak geen gevolgen zal hebben, aangezien partijen het erover eens zijn dat de bestreden maatregelen een gunstig effect hebben en niet onmiddellijk moeten worden opgeheven. Dit is niet de typische taak van een rechterlijke instantie.

6 — Zie onder meer arrest Commissie/Raad, C-377/12, EU:C:2014:1903, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

7 — Zie onder meer arrest Parlement/Raad, C-48/14, EU:C:2015:91, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

41. Bovendien voeren de strijdende partijen ten eerste tot op zekere hoogte redelijke argumenten aan. Ten tweede wordt de interpretatie van de Raad weliswaar zowel door het Parlement als de Commissie verworpen, maar zijn zij het niet eens over de juiste rechtsgrondslag. Tijdens de terechtzitting bleek dat de standpunten in de onderhavige procedures meer zijn ingegeven door voorkeuren dan door juridische logica. Gezien het feit dat, zoals gezegd, een rechtsgrondslag op objectieve gronden dient te worden gekozen, valt dat te betreuren. Hoe dan ook, dit lijkt te wijten aan de bewoordingen van artikel 349 VWEU, die stellig aan duidelijkheid te wensen overlaten. [8]

B – *Beginselen van de betrekkingen tussen de UG's en de Unie: integratie en aanpassing*

42. Het janusgezicht van de betrekkingen tussen de UG's en de Unie is het gevolg van twee ogenschijnlijk tegenstrijdige beginselen. De wisselwerking daartussen is nog niet geheel duidelijk.

43. Sinds 1957 was het gemeenschapsrecht – zoals dat toentertijd heette – in beginsel van toepassing op de voorlopers van de UG's, de Franse overzeese departementen. Dit in tegenstelling tot de LGO's, waarop het Unierecht alleen van toepassing is voor zover dit specifiek is bepaald. [9] Dit beginsel, dat – zoals hieronder zal worden uiteengezet – thans naar voren komt uit artikel 52, lid 2, VEU juncto artikel 355, punt 1, VWEU, staat bekend als het *integratiebeginsel*, en verwoordt de volledige integratie van de UG's in de rechtsorde van de Unie.

44. Aan de andere kant volstaat een standaardaanpak zelden voor alle situaties. Gelukkig vereist de integrale toepassing van het Unierecht niet dat precies dezelfde regels worden toegepast, maar dat ze op uniforme wijze worden toegepast. Met name maken de verschillende structurele nadelen waarmee de UG's te kampen hebben het moeilijk om vast te houden aan het streven naar een absoluut ongewijzigde toepassing van het Unierecht. Al vroegtijdig is dan ook erkend dat de bijzonderheden van de UG's een aparte aanpak vereisen. Dit beginsel, dat inmiddels is verankerd in artikel 349 VWEU, staat bekend als het *aanpassingsbeginsel*.

45. In de loop der jaren hebben deze beginselen zich echter verschillend ontwikkeld. Oorspronkelijk bepaalde artikel 227, lid 1, EEG, dat het EEG-Verdrag „van toepassing" was op de toenmalige lidstaten, terwijl in het tweede lid vervolgens voorschriften waren vastgesteld inzake de toepassing van het Verdrag op bepaalde Franse overzeese gebieden. In de jaren zeventig heeft het Hof in een fundamenteel arrest aangegeven dat het integratiebeginsel de regel vormt: na het verstrijken van een aanvankelijke termijn van twee jaar was het EEG-Verdrag als zodanig van toepassing op die gebieden, ook al was de Raad nog bevoegd om „bijzondere maatregelen vast te stellen om aan de behoeften van die gebieden tegemoet te komen". [10] In de vroege jaren negentig werd deze bevoegdheid van de Raad tot aanpassing echter in een aantal uitspraken ter discussie gesteld. [11]

8 — Zie ook Ziller, J., „The European Union and the Territorial Scope of the European Territories", 38 *Victoria University of Wellington Law Review* 51, blz. 62, waarin wordt gewezen op de „zeer ingewikkelde formulering" van artikel 299, lid 2, EG [hierna: „Ziller, J. (2007)"], en Omarjee, I., „Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty", in Kochenov, D. (ed.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nederland, blz. 135, die de tekst van artikel 349 VWEU „teleurstellend" vindt.

9 — Zie met betrekking tot artikel 299, lid 2, EG, arrest X en TBG, C-24/12 en C-27/12, EU:C:2014:1385, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

10 — Zie arrest Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, punten 10 en 11. Zie daarnaast arrest Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, punten 13 en 14.

11 — Zie arresten Legros e.a., C-163/90, EU:C:1992:326, en Lancry e.a., C-363/93 en C-407/93–C-411/93, EU:C:1994:315. In de laatstgenoemde zaak was het Hof van oordeel dat de bij artikel 227, lid 2, EEG aan de Raad verleende bevoegdheid tot aanpassing is beperkt tot aspecten die niet behoren tot die welke volgens die bepaling rechtstreeks van toepassing zijn op de daarin vermelde gebieden (zie punten 37 en 38 van dat arrest).

46. Aan de andere kant van het spectrum klonk vanuit de politiek steeds vaker de roep om rekening te houden met de bijzondere situatie van de UG's.[12] Dit leidde uiteindelijk tot de vaststelling van een geheel herziene bepaling: artikel 299, lid 2, EG. De nieuwe formulering van die bepaling legde grotere nadruk op het aanpassingsbeginsel, onder verwijzing naar het feit dat de „structurele economische en sociale situatie" van de UG's „wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden" (hierna: „kenmerken van UG's"). Bovendien voorzag de bepaling in een zelfstandige rechtsgrondslag voor de vaststelling van „specifieke maatregelen" betreffende de UG's. Enigszins verrassend is echter dat het Hof parallel daaraan in een arrest van begin 1998 de aanpassingsbevoegdheden van de Raad krachtens artikel 299, lid 2, EG opnieuw leek te erkennen.[13]

47. Dit alles neemt niet weg dat het Hof nooit uitvoerig heeft uitleg gegeven aan artikel 299, lid 2, EG of artikel 349 VWEU.[14] Ik zal hieronder op de analyse van laatstgenoemde bepaling terugkomen waar dit van belang is voor de beoordeling van de argumenten van de partijen. In dit stadium zijn evenwel enkele algemene opmerkingen over de werkingssfeer van artikel 349 VWEU op hun plaats.

48. Ten eerste is het duidelijk dat de twee leidende beginselen, het integratie- en het aanpassingsbeginsel, niet goed bij elkaar passen, zodat het paradoxaal lijkt om aan beide beginselen als overkoepelende doelstellingen vast te houden. In dit verband zij erop gewezen dat wanneer aan het aanpassingsbeginsel voorrang wordt gegeven boven het integratiebeginsel, de UG's – anders dan de LGO's – de mogelijkheid zouden hebben om als het ware de krenten uit de pap te halen.[15] Dit punt wordt nog neteliger als men bedenkt dat bepaalde benadeelde regio's op het continentale grondgebied van de Unie net zozeer of zelfs meer behoefte aan een bijzondere behandeling hebben, in elk geval na de golf van uitbreidingen sinds 2004.

49. Ten tweede heeft de wetgever, zoals de Raad erkent, niet altijd een consequente aanpak gevolgd als het erom ging om met betrekking tot specifieke maatregelen voor de UG's te kiezen tussen artikel 349 VWEU (of een voorloper ervan) of sectorale rechtsgrondslagen.

50. Ten derde werd artikel 299 EG bij het Verdrag van Lissabon in drie bepalingen opgesplitst, namelijk artikel 52 VEU en de artikelen 349 en 355 VWEU, maar de bedoeling van die opsplitsing is onduidelijk.[16] Volgens artikel 52, lid 1, VEU zijn „de Verdragen" van toepassing op de lidstaten – blijkbaar als adressaten, aangezien lid 2 van dat artikel, waarin het territoriale toepassingsgebied van „de Verdragen" wordt vastgesteld, naar artikel 355 VWEU verwijst. Anders dan voorheen is daarmee duidelijk dat het territoriale toepassingsgebied van het VEU overeenkomt met dat van het VWEU. Met betrekking tot de UG's bepaalt vervolgens artikel 355, punt 1, VWEU dat de „bepalingen van dit Verdrag" op de UG's van toepassing zijn „overeenkomstig" artikel 349 VWEU. Behalve in de vorm van

12 — Zie onder meer de aan het Verdrag van Maastricht gehechte Verklaring betreffende de ultraperifere gebieden van de Gemeenschap (PB 1992, C 191, blz. 104); de „Verklaring van Funchal" van de presidenten van de ultraperifere gebieden op 14 maart 1996, de resolutie van het Europees Parlement van 24 april 1997 over de ontwikkelingsproblematiek van de ultraperifere regio's van de Europese Unie (PB 1997, C 150, blz. 62) en de aan het Verdrag van Amsterdam gehechte verklaring nr. 30 betreffende insulaire regio's (PB 1997, C 340, blz. 136).

13 — Zie arrest Chevassus-Marche, C-212/96, EU:C:1998:68 (bevestigd bij arrest Sodiprem e.a., C-37/96 en C-38/96, EU:C:1998:179), waarin het Hof blijkbaar heeft getracht de omstandigheden van die zaak te onderscheiden van die van de zaak Legros e.a., C-163/90, EU:C:1992:326. Verschillende commentatoren hebben het vermoeden geuit dat het Hof zich daarbij heeft laten leiden door het nieuwe artikel 299, lid 2, EG, waarvan de redactie op 10 november 1997 was gepubliceerd in het Publicatieblad, dat wil zeggen voordat het Hof uitspraak deed in die zaak (namelijk op 19 februari 1998), zie Ziller, J. (2007), blz. 62, en 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 *Michigan State International Law Review* 669, blz. 708.

14 — Zie echter de beschikking van het Hof in de zaak Região autónoma dos Açores/Raad, C-444/08 P, EU:C:2009:733. Zie ook het arrest van het Gerecht in de zaak Sinaga/Commissie, T-321/00, T-222/01 en T-217/99, EU:T:2006:251.

15 — Het Hof was zich hiervan mogelijk bewust bij de behandeling van de zaken die hebben geleid tot de arresten Legros e.a., C-163/90, EU:C:1992:326, en Leplat, C-260/90, EU:C:1992:66; zie Ziller, J. (2007), blz. 60.

16 — Volgens verschillende commentatoren had deze opsplitsing uitsluitend tot doel de formulering van artikel 299 EG overzichtelijker te maken; zie Ziller, J., „Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty", in Kochenov, D. (ed.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nederland, blz. 81-82 [hierna: „Ziller, J. (2011)"]; en Murray, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Nederland, blz. 89.

een opsomming van grondgebieden wordt in de laatstgenoemde bepaling niet in uitvoerige geografische termen uit de doeken gedaan op welke wijze „de Verdragen" van toepassing zijn op de UG's. Desalniettemin biedt die bepaling de Raad de mogelijkheid om specifieke maatregelen vast te stellen, onder meer om de „toepassing van de Verdragen" op die regio's onder bepaalde voorwaarden aan te passen. Daarom heb ik de indruk dat artikel 349 VWEU niet alleen een rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van „specifieke maatregelen", maar ook het territoriale toepassingsgebied van de „Verdragen" voor de UG's afbakent waar het die maatregelen betreft.

51. Ten vierde is artikel 349 VWEU ten opzichte van eerdere versies licht verbeterd. Om te beginnen is de algemene verwijzing naar de Franse overzeese departementen weggevallen, die de indruk wekte dat de status van een UG afhankelijk is van de kwalificatie van een grondgebied volgens het nationale recht. Ten tweede bepaalt artikel 349 VWEU, tweede alinea, niet meer dat de Raad rekening moet houden met bepaalde beleidsgebieden [17], maar dat specifieke maatregelen „met name betrekking [hebben]" op die beleidsgebieden. De beleidsgebieden betreffende UG's zijn daarmee voorwerp geworden van specifieke maatregelen, en vormen niet langer de reden daarvoor – die rol wordt immers reeds vervuld door de opsomming van de kenmerken van UG's.

52. Tot slot zorgt echter één wijziging die bij het Verdrag van Lissabon is ingevoerd voor verwarring. Het gaat om de ogenschijnlijk onbeduidende verwijzing in de tweede volzin van de tweede alinea van artikel 349 VWEU naar de mogelijkheid dat „specifieke maatregelen volgens een bijzondere wetgevingsprocedure door de Raad [kunnen] worden vastgesteld". In de eerste plaats lijkt het erop dat artikel 349 VWEU zelf al een bijzondere wetgevingsprocedure als bedoeld in artikel 289, lid 2, VWEU is. Afgezien daarvan verschillen de commentatoren van mening over de gevolgen van deze zin [18], net als de partijen en de interveniënten in de discussie tijdens de terechtzitting. [19] In de onderhavige zaken hoeft dit punt echter niet definitief te worden beslecht.

C – *Is artikel 349 VWEU beperkt tot de aanpassing van het primaire recht (opvatting van de Commissie)?*

53. Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam heeft de Commissie consequent een enge interpretatie van artikel 349 VWEU verdedigd. [20] Deze is in wezen gebaseerd op een bepaalde gezamenlijke lezing van artikel 349 en artikel 355, punt 1, VWEU volgens welke gewoonlijk alleen „de bepalingen van [de Verdragen]" [21] van toepassing zijn op de UG's, met uitsluiting van het afgeleide

17 — Deze beleidsgebieden zijn: het douane- en handelsbeleid, het fiscale beleid, vrijhandelszones, het landbouw- en visserijbeleid, voorwaarden voor het aanbod van grondstoffen en essentiële consumptiegoederen, staatssteun en de voorwaarden voor toegang tot de structuurfondsen en tot horizontale programma's (hierna: „beleidsgebieden betreffende UG's").

18 — Perrot, D., betoogt in „Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne", *Revue trimestrielle de droit européen* 2009, blz. 733, dat deze „sibillijnse" zin erop gericht is om deze procedure voorrang te geven boven andere specifieke wetgevingsprocedures met strengere stemregelingen dan die bepaald in artikel 16, lid 3, VEU (gekwalificeerde meerderheid). Omarjee, I., lijkt een tegengesteld standpunt in te nemen; zie op.cit., blz. 134. Ziller, J. (2011) betoogt dat deze zin moet worden begrepen in het licht van de bewoordingen van artikel III-330 van het Grondwettelijk Verdrag, waarin werd verwezen naar bepaalde categorieën wetgevingshandelingen die deel uitmaken van een nieuwe rangorde van normen en die mogelijk overeenkomen met het drieluik wetgevings-, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen in het Verdrag van Lissabon.

19 — Voor zover ik die argumenten heb begrepen, meenden de *Raad* en het *Koninkrijk Spanje* op basis van een historische interpretatie van artikel 349 VWEU dat die zin ertoe dient de Raad de mogelijkheid te geven om specifieke maatregelen in de vorm van wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen vast te stellen. De *Portugese Republiek* stelde zich op het standpunt dat de zin ten doel heeft aan artikel 349 VWEU voorrang te geven boven andere bijzondere wetgevingsprocedures, terwijl de *Franse Republiek* in tegenstelling daartoe meende dat het doel is om de vereisten van die procedures te cumuleren. De *Commissie* verzette zich tegen al deze opvattingen en betoogde onder meer dat de onderscheiding tussen wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen niet overeenkomt met de tweedeling „primair en afgeleid Unierecht".

20 — Zie onder meer het antwoord van Commissievoorzitter Prodi van 4 september 2001 op parlementaire vraag P-1691/2001 (PB 2002, C 81 E, blz. 52), waarin hij aangeeft dat de Commissie „bij haar standpunt [blijft] betreffende het gebruik van artikel 299, lid 2, EG als rechtsgrondslag voor de maatregelen die afwijken van de Verdragsbepalingen, onverminderd de specifieke rechtsgrondslagen die gehanteerd worden voor het gemeenschappelijk beleid".

21 — Er zij op gewezen dat bepaalde taalversies van artikel 355, punt 1, VWEU (zoals de Deense en de Duitse versie) niet naar de „bepalingen van de Verdragen" verwijzen, maar slechts naar „de Verdragen". [In de Nederlandse versie van artikel 355, punt 1, VWEU is sprake van „de bepalingen van dit Verdrag", anders dan in artikel 349 VWEU („de bepalingen van de Verdragen").]

recht. Aangezien artikel 349 VWEU bepaalt dat de Raad „specifieke maatregelen [aanneemt] die er met name op gericht zijn *de voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen* [...] op deze gebieden vast te stellen" (cursivering van mij), maakt de Commissie daaruit op dat die bepaling de Raad alleen machtigt om de wijze waarop het primaire recht van toepassing is op UG's aan te passen.

54. De interpretatie van de Commissie heeft het voordeel van helderheid. Toch heb ik er in verschillende opzichten moeite mee.

55. Ten eerste heb ik in punt 50 uiteengezet hoe de „Verdragen", als in de artikelen 349 en 355, punt 1, VWEU gebruikt begrip, van toepassing zijn op de UG's. Zoals ik hieronder zal toelichten, wordt de opvatting van de Commissie niet door die bepalingen geschraagd.

56. Behoudens aanwijzingen voor het tegendeel moet onder het begrip „Verdragen" namelijk in de regel de rechtsorde van de Unie als geheel (het acquis) worden verstaan, en moet het niet in enge zin worden opgevat. Dit geldt met name wanneer het woord in het meervoud is gebruikt, zoals in de voormelde bepalingen. Een bevoegdheid om wel het primaire maar niet het afgeleide recht aan te passen, valt niet met het gezonde verstand te rijmen en druist in tegen het beginsel dat wie het meerdere mag in het algemeen ook het mindere mag. Op andere plaatsen is met de verwijzingen naar „de Verdragen" doorgaans ook het afgeleide recht bedoeld, bijvoorbeeld in artikel 19 VEU en artikel 258 VWEU. De Commissie heeft natuurlijk gelijk wanneer zij stelt dat elke bepaling op zichzelf moet worden beschouwd. Misschien ten overvloede wijs ik erop dat om deze reden de verwijzing naar „de Verdragen" in bijvoorbeeld artikel 6, lid 1, eerste zin, VEU en in de tweede zin van artikel 1, lid 2, VWEU, in verband met hun status in de algemene rangorde van normen, niet mede het afgeleide recht omvat. Artikel 52 VEU en de artikelen 349 en 355, punt 1, VWEU zijn daarentegen bepalingen van algemene aard (de twee laatstgenoemde zijn opgenomen in het zevende deel van het VWEU onder het kopje „Algemene en slotbepalingen". Bovendien wordt het standpunt van de Commissie in weerwil van haar argumenten niet geschraagd door de rechtspraak inzake LGO's. [22]

57. Ten tweede is de – in antwoord op een vraag van het Hof geuite – stelling dat de opvatting van de Commissie mogelijk is gebaseerd op artikel 288 VWEU onhoudbaar: naast het feit dat die bepaling de rechtsgevolgen regelt, bepaalt zij *tot wie* de afgeleide wetgeving is gericht (de adressaten). Daarentegen vermeldt zij niet *waar* die wetgeving van toepassing is.

58. Ten derde lijkt de Commissie zich op een selectieve lezing van artikel 349 VWEU te baseren. In de eerste alinea van dat artikel wordt de Raad de bevoegdheid verleend om „specifieke maatregelen [aan te nemen] die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen, *met inbegrip van gemeenschappelijk beleid*, op deze gebieden vast te stellen" (cursivering van mij). Hoewel de specifieke maatregelen in kwestie klaarblijkelijk betrekking hebben op verschillende voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen, zijn zij dus niet tot dat aspect beperkt.

59. Ten vierde bepaalt de tweede alinea van artikel 349 VWEU dat de specifieke maatregelen „met name" betrekking hebben op beleidsgebieden betreffende UG's. Aangezien tal van die beleidsgebieden niet uitputtend door het primaire recht zijn geregeld, moet artikel 349 VWEU volgens een redelijke lezing ook de bevoegdheid van de Raad tot wijziging van afgeleide wetgeving omvatten.

60. Ten vijfde pleit het loutere feit dat de Raad mogelijk specifieke maatregelen kan vaststellen „volgens een bijzondere wetgevingsprocedure" voor een interpretatie volgens welke artikel 349 VWEU gebruikt kan worden voor de wijziging van afgeleide wetgeving, ongeacht de precieze bedoeling van die zin.

22 — In zijn arrest Van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32) oordeelde het Hof dat het feit dat het EG-Verdrag overeenkomstig artikel 227, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 355, punt 2, VWEU) niet van toepassing was op de Nederlandse Antillen in hun hoedanigheid van LGO, daar een specifieke andersluidende bepaling ontbrak, tot gevolg had dat daar ook de afgeleide wetgeving niet van toepassing was; zie de punten 35-41.

61. Tot slot stelt de Commissie dat haar interpretatie strookt met de ontstaansgeschiedenis van de bepaling die thans is vastgelegd in artikel 349 VWEU. In dit verband ben ik niet van mening dat artikel 349 VWEU moet worden begrepen tegen de achtergrond van (met name) de formulering van artikel 227, lid 2, EG-Verdrag, die fundamenteel verschilt. Integendeel, artikel 349 VWEU moet autonoom worden uitgelegd.

62. Op basis van het bovenstaande en niettegenstaande andere argumenten die door de Commissie zijn aangevoerd, concludeer ik dat artikel 349 VWEU zich niet beperkt tot de aanpassing van het primaire recht. Dienovereenkomstig moeten de beroepen in de zaken C-133/14 tot en met C-135/14 worden afgewezen.

D – *Sluit artikel 349 VWEU uitstel van de toepassing van het Unierecht uit (hoofdargument van het Parlement)?*

63. Het standpunt van het Parlement lijkt het midden te houden tussen die van de twistende instellingen. Het voornaamste bezwaar van het Parlement luidt dat niet eenvoudig uitstel kan worden verleend van de toepassing van het Unierecht op basis van artikel 349 VWEU, maar dat hiervoor een besluit nodig is op een sectorale rechtsgrondslag. Volgens het Parlement bieden de sectorale rechtsgrondslagen de wetgever reeds de mogelijkheid om met het oog op de omzetting gedifferentieerde termijnen vast te stellen. Omgekeerd zou geen van de kenmerken van UG's op zichzelf een dergelijke maatregel rechtvaardigen.

64. Ik kan weliswaar enig begrip opbrengen voor een evenwichtige aanpak, maar deze is tot mislukken gedoemd. Enerzijds blijkt uit het feit dat het Parlement geen beroep tot nietigverklaring van de minirichtlijn heeft ingesteld, dat die aanpak halfslachtig is.[23] Van meer belang is echter dat artikel 349 VWEU eenvoudigweg naar „specifieke maatregelen" verwijst. De mogelijkheid dat de Raad de datum van omzetting van een Uniemaatregel uitstelt, wordt daarin niet uitdrukkelijk uitgesloten.

65. In artikel 349 VWEU wordt wel degelijk toegelicht wat met de „specifieke maatregelen" is bedoeld die de Raad kan aannemen: „de Raad [neemt] op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement specifieke maatregelen aan die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen, *met inbegrip van* gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen [...]. De [specifieke] maatregelen hebben met name betrekking op [de beleidsgebieden betreffende UG's]" (cursivering van mij). Zoals men ziet, worden niet-uitputtende formuleringen gebruikt. Zelfs indien wordt aangenomen dat uitstel van de datum van omzetting van de bestreden maatregelen niet door de genoemde omstandigheden wordt gedekt, wordt die mogelijkheid niet door de bewoordingen van die bepaling uitgesloten.

66. Van groter belang is evenwel dat indien de Raad besluit de datum van omzetting van een Uniemaatregel op grond van artikel 349 VWEU te wijzigen, dit inderdaad een „specifieke maatregel" zou vormen die afwijkt van de algemene regel. De Raad en de Portugese regering hebben er terecht op gewezen dat de interpretatie van het Parlement een kunstmatig onderscheid maakt naargelang de specifieke maatregelen in kwestie van permanente of van tijdelijke aard zijn, waarvoor artikel 349 VWEU geen houvast biedt. Het feit dat de kenmerken van UG's volgens de omschrijving van artikel 349 VWEU een permanent karakter hebben, is niet van belang voor het tijdsaspect van de specifieke maatregelen die door de Raad kunnen worden vastgesteld. Zoals ik hieronder nader zal uiteenzetten – en zoals de Portugese regering betoogt – zou een permanente afwijking met grotere waarschijnlijkheid eerder indruisen tegen de derde alinea van artikel 349 VWEU. Bovendien, indien de

23 — In antwoord op een vraag die tijdens de terechtzitting werd gesteld, bevestigde het Parlement dat het om politieke redenen geen bezwaar had gemaakt tegen de minirichtlijn.

Raad op grond van artikel 349 VWEU een specifieke maatregel kan vaststellen waarbij een bepaalde UG – behoudens periodieke evaluatie op een later tijdstip – geheel wordt uitgesloten van de werkingssfeer van het Unierecht, valt niet in te zien waarom de Raad niet ook de datum van omzetting van afgeleide wetgeving in een dergelijk gebied zou kunnen uitstellen.

67. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging het argument van het Parlement dat artikel 349 VWEU uitstel van de toepassing van het Unierecht uitsluit, te verwerpen. Dienovereenkomstig dienen het beroep in zaak C-136/14 en het verzoek tot nietigverklaring van artikel 4 van de verordening in zaak C-132/14 te worden verworpen. Blijft over het argument van het Parlement dat de Raad voor de vaststelling van de artikelen 1 en 2 en artikel 3, lid 3, van de verordening geen beroep kon doen op artikel 349 VWEU, dat ik hieronder in de punten 78 en volgende zal bespreken. Daarop vooruitlopend zou ik echter reeds bepaalde aanvullende opmerkingen willen maken.

E – *Verdere overwegingen inzake de aanpak van de Raad*

68. Zoals uit het bovenstaande volgt, blijft het standpunt van de Raad over, waarbij ik mij in beginsel kan aansluiten. Hoewel dit gezien de discussie naar aanleiding van artikel 349 VWEU niet strikt noodzakelijk is, en om met het oog op de toekomst voor duidelijkheid te zorgen zou ik deze gelegenheid echter willen aangrijpen om mijn overwegingen en twijfels ten aanzien van de uitlegging van de Raad uiteen te zetten.

69. Om te beginnen ben ik niet overtuigd door het standpunt van de Raad (en de interveniënten) dat voor wetgevingsvoorstellen betreffende UG's een beroep *moet* worden gedaan op artikel 349 VWEU als lex specialis. Ten eerste had de enige uitspraak waarop de Raad zijn standpunt baseert, betrekking op geheel andere omstandigheden.[24] Ten tweede berust het standpunt van de Raad hoofdzakelijk op de geografische specificiteit van artikel 349 VWEU en legt hij – behalve met betrekking tot artikel 114 VWEU – niet uit waarom artikel 349 VWEU wat normatieve inhoud betreft meer specifiek zou zijn dan de door de Commissie voorgestelde sectorale rechtsgrondslagen. Ten derde is het weliswaar niet relevant welke rechtsgrondslagen voor de vaststelling van andere Uniemaatregelen zijn gebruikt[25], maar mij dunkt dat de benadering van de Raad niet in overeenstemming is met zijn huidige praktijk in dit verband.[26] Ten vierde lijkt de door de Raad voorgestelde uitlegging van artikel 349 VWEU voorbij te gaan aan het feit dat UG's er overeenkomstig die bepaling niet automatisch aanspraak op kunnen maken dat rekening wordt gehouden met hun specifieke omstandigheden.[27]

24 — Zie arrest Commissie/Raad, C-533/03, EU:C:2006:64. Dat arrest had betrekking op de juiste rechtsgrondslag voor afgeleide wetgeving op het gebied van fiscale samenwerking. Punt 45 van dat arrest, waarop de Raad zich baseert, betrof de uitlegging van artikel 93 EG (thans artikel 113 VWEU) inzake de harmonisatie van bepaalde belastingvoorschriften als lex specialis ten opzichte van de algemene bepaling van artikel 95 EG (thans artikel 114 VWEU) over de onderlinge aanpassing van de wetgevingen. De laatstgenoemde bepaling bepaalt uitdrukkelijk dat zij van toepassing is tenzij „anders is bepaald", en niet van toepassing is op de harmonisatie van „fiscale bepalingen". Anders dan in de onderhavige zaken lijkt het hier dus om een duidelijk geval van een lex specialis te gaan.

25 — Zie arrest Parlement/Raad, C-48/14, EU:C:2015:91, punt 30 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

26 — Zie voor recente voorbeelden verordening (EU) nr. 228/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie en tot intrekking van verordening (EG) nr. 247/2006 van de Raad (PB L 78, blz. 23), die op de gezamenlijke grondslag van artikel 42, lid 1, artikel 43, lid 2, en artikel 349 VWEU is vastgesteld, en richtlijn 2013/61/EU van de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van de richtlijnen 2006/112/EG en 2008/118/EG wat betreft de Franse ultraperifere gebieden en met name Mayotte (PB L 353, blz. 5), vastgesteld op basis van artikel 113 VWEU (dat eenparigheid van stemmen vereist), die op dezelfde dag werd aangenomen als de bestreden maatregelen. Naar aanleiding van een desbetreffende vraag tijdens de terechtzitting antwoordde de Raad dat de rechtsgrondslag van de laatstgenoemde richtlijn „om praktische redenen" niet is gewijzigd in artikel 349 VWEU.

27 — Zie in die zin de beschikking van het Hof in de zaak Região autónoma dos Açores/Raad, C-444/08 P, EU:C:2009:733, punten 38 en 39.

70. Volgens mij duidt derhalve niets in de Verdragen erop dat artikel 349 VWEU voorrang heeft boven de sectorale rechtsgrondslagen. Anders gezegd, artikel 349 VWEU is geen „zwart gat" in het wetgevingsproces. Vooropgesteld dat aan de voorwaarden van die bepaling is voldaan, heeft de Raad de keuze of hij een beroep op die bepaling of op de sectorale bepalingen doet, maar hij is niet verplicht om de ene rechtsgrondslag boven de andere te verkiezen. Dit geldt vanzelfsprekend onverminderd de toepassing van de andere algemene beginselen die hierboven in punt 38 zijn genoemd.

71. Wat betreft de keuze tussen de sectorale rechtsgrondslagen en artikel 349 VWEU leidt de Raad (evenals de interveniënten) uit de uitdrukking „rekening houdend met" in die bepaling af dat de vast te stellen maatregelen er op zich niet op hoeven te zijn gericht de structurele nadelen weg te nemen waarmee de UG's kampen. Daarnaast maakt hij uit het gebruik van de uitdrukkingen „met name" en „met inbegrip van" en uit de lange opsommingen op dat artikel 349 VWEU in ruime zin moet worden toegepast, in voorkomend geval ook op milieukwesties. De Raad erkent echter dat de specifieke maatregelen „noodzakelijk, evenredig en nauwkeurig bepaald" moeten zijn.

72. Ik ben het met de Raad eens dat artikel 349 VWEU uitzonderlijk ruim is geformuleerd, wat zeker voor zijn standpunt pleit. Voor zover de mogelijkheid bestaat om een „specifieke maatregel" te treffen, lijkt de Raad over een vrijwel onbeperkte wetgevingsbevoegdheid beschikken, die zich zelfs uitstrekt tot aanpassing van het primaire recht.[28]

73. Ik geloof echter niet dat de Raad kan volstaan met een lippendienst aan de kenmerken van UG's; deze moeten naar behoren in aanmerking worden genomen. Dit waarborgen lijkt me in eerste instantie een taak te zijn van de wetgever.[29] Een rechterlijke toetsing moet in dezen net als bij andere politieke keuzes van de wetgever tot een minimum worden beperkt.[30] In lijn met deze benadering onthoud ik mij van een standpunt met betrekking tot de vraag of milieukwesties een beroep op artikel 349 VWEU rechtvaardigen, aangezien een opinie daarover niet noodzakelijk is voor deze procedures. Wel wil ik opmerken dat in dergelijke gevallen uit artikel 293 VWEU volgt dat de Raad moet beslissen met eenparigheid van stemmen wanneer hij voornemens is de rechtsgrondslag van een wetgevingsvoorstel te wijzigen. Meer nog, in een dergelijke situatie kan niet worden uitgesloten dat de Commissie haar voorstel intrekt, voor zover aan de vereisten daarvoor is voldaan.[31]

74. Deze gedachtegang doortrekkend wil ik er ten eerste op wijzen dat artikel 349 VWEU een ingebouwde veiligheidsklep bevat: specifieke maatregelen mogen namelijk geen „afbreuk [...] doen aan de integriteit en de samenhang van de rechtsorde van de Unie". Maar wat betekent dat? Komt dit voorbehoud neer op een gewone evenredigheidstoetsing in die zin dat de specifieke maatregelen „noodzakelijk, evenredig en nauwkeurig bepaald" moeten zijn?

75. Deze formulering is afkomstig uit het arrest in de zaak Chevassus-Marche[32], die betrekking had op artikel 227, lid 2, EG-Verdrag, een bepaling die inmiddels grondig is herzien. Daarom moet worden betwijfeld of dat arrest zonder meer toepasbaar is op artikel 349 VWEU. In wezen vertoont de mogelijkheid dat „afbreuk [...] aan de integriteit en de samenhang van de rechtsorde van de Unie" wordt gedaan, bepaalde overeenkomsten met het concept van een „ernstig gevaar [...] dat de eenheid of de samenhang van het recht van de Unie wordt aangetast" in artikel 256, lid 2, VWEU. Hoe dan

28 — De voormalige rechter Puissochet wijst er in een op persoonlijke titel geschreven bijdrage getiteld „Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques", in Rodríguez Iglesias, G. C. e.a. (ed.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, blz. 506, voetnoot 54, op dat het wellicht niet nodig was om de beschikking inzake de heffing op over zee aangevoerde goederen, die een centrale rol speelde in het arrest Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68), naast artikel 227, lid 2, EG-Verdrag *tevens* te baseren op artikel 235 EG-Verdrag (thans artikel 352 VWEU).

29 — Zie Perrot, D., op.cit., voetnoot 56. Zie naar analogie arrest Sodiprem e.a. (C-37/96 en C-38/96, EU:C:1998:179), punt 33.

30 — Zie met betrekking tot artikel 227, lid 2, EEG arrest Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, punten 14 en 17.

31 — Zie met betrekking tot de gewone wetgevingsprocedure arrest Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217.

32 — C-212/96, EU:C:1998:68, punt 49.

ook is terecht de vraag gesteld of het wel mogelijk is om op grond van artikel 349 VWEU van de regelgeving inzake de interne markt of het gemeenschappelijk beleid af te wijken zonder afbreuk te doen aan de werking ervan en aan de integriteit en samenhang van de rechtsorde van de Unie.[33] Toch zie ik geen andere mogelijkheid – het eigenlijke doel van artikel 349 VWEU zou anders namelijk in gevaar komen. In vroegere zaken zijn al aanwijzingen voor een dergelijke opvatting te vinden (hoewel niet rechtstreeks met betrekking tot artikel 299, lid 2, EG of artikel 349 VWEU): in de zaak RAR[34] heeft advocaat-generaal Mischo betoogd dat een onbeperkte mogelijkheid om met landbouwsteun geproduceerde suiker van de Azoren naar de rest van de Unie te exporteren op een „pervertering van het systeem" zou uitlopen. Het Hof was in dit verband echter van oordeel dat bij gebreke van een uitdrukkelijk verbod en gelet op het fundamentele beginsel van vrij verkeer van goederen, de verzending van die suiker naar de andere delen van de Gemeenschap aan geen enkele beperking was onderworpen. Bovendien stelde het Hof vast dat het kaderprogramma op basis waarvan die steun was goedgekeurd, niet tot doel had de markt van de Azoren af te sluiten of onoverkomelijke belemmeringen op te werpen voor de handel tussen de Azoren en de rest van de Gemeenschap, maar de Azoren te laten deelnemen aan de interne markt en deze eilandengroep tegelijkertijd een aantal voordelen te verlenen.[35]

76. Ten tweede meen ik dat uit de derde alinea van artikel 349 VWEU volgt dat er een wetgevingsgrens is gesteld aan de bevoegdheden van de Raad, die voortvloeit uit het onderscheid tussen UG's en LGO's. Gehele opzet van de verlening van de status van UG is namelijk dat het Unierecht in beginsel volledig van toepassing dient te zijn, voor zover de lokale omstandigheden dat streven niet tenietdoen. In dit licht betwijfel ik dat de vaststelling van een afwijking voor onbepaalde tijd, zonder enige vorm van periodieke evaluatie of vervalclausule, onverenigbaar zou zijn met het doel van die bepaling.[36]

77. Hoe het ook zij, geen van de partijen in de onderhavige zaken betoogt dat de bestreden maatregelen de rechtsorde van de Unie in gevaar brengen. Daarom behoeft het Hof ook geen uitspraak te doen over deze kwestie.

F – *Open vraagstukken in zaak C-132/14 en gevolgen van de beroepen tot nietigverklaring*

78. Ik ben reeds tot de conclusie gekomen dat de drie door de Commissie ingestelde beroepen tot nietigverklaring (zaken C-133/14 tot en met C-135/14), het door het Parlement tegen de horizontale richtlijn ingestelde beroep in zaak C-136/14 en zijn beroep tegen artikel 4 van de verordening in zaak C-132/14 geen kans van slagen hebben. Wat de rest van zaak C-132/14 betreft, ontkent het Parlement niet dat de Raad artikel 3, leden 1 en 2, en artikel 5 van de verordening op de grondslag van artikel 349 VWEU kan vaststellen. Het Hof dient derhalve te beslissen of de Raad bevoegd was om de artikelen 1 en 2 en artikel 3, lid 3, van de verordening op die grondslag vast te stellen, of dat hij in plaats daarvan een beroep had moeten doen op artikel 43, lid 2, VWEU.

33 — Zie Omarjee, I., op.cit., blz. 135.

34 — Conclusie in de zaak RAR, C-282/00, EU:C:2002:299, punten 81-92.

35 — Zie arresten RAR, C-282/00, EU:C:2003:277, punten 55 en 59 en Sodiprem e.a., C-37/96 en C-38/96, EU:C:1998:179, punt 33, waarin het Hof oordeelde dat dergelijke afwijkingen „de werking van de gemeenschapsmarkt zo min mogelijk [moeten] verstoren en [...] de handelsvoorwaarden derhalve niet dermate [mogen] wijzigen, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad".

36 — Zie voor een gelijkluidend standpunt onder meer Kochenov, op.cit., blz. 712.

79. Wat in de eerste plaats artikel 1, lid 2, van de verordening betreft, ben ik van oordeel dat de argumentatie van het Parlement met betrekking tot die bepaling, die een verbod op het vissen met ringzegens behelst, gebaseerd is, zoals ook de Raad opmerkt, op een verkeerde opvatting van het doel van de verordening, met name van de derde overweging.[37] Doel van de verordening is namelijk niet zozeer om grote trekkende vissoorten zoals tonijn en aanverwante soorten als zodanig in te stand te houden (wat niet bijzonder zinvol zou zijn, omdat het om trekvissen gaat), maar om die bestanden *langs de kusten van Mayotte in stand te houden ten behoeve van de lokale vloot* die nog steeds grotendeels uit mechanische beugschepen bestaat, in plaats van meer geavanceerde vaartuigen die met de ringzegen vissen, en daarom niet met buitenlandse vloten kan concurreren. Aangezien een dergelijk verbod rekening lijkt te houden met de specifieke sociaaleconomische omstandigheden van Mayotte, kan die maatregel inderdaad op de grondslag van artikel 349 VWEU worden genomen.

80. In artikel 2 (dat voorziet in een afwijking van de voorschriften inzake de etikettering van visserijproducten die voor verkoop in het klein worden aangeboden aan de eindverbruiker in Mayotte) lijkt eveneens rekening te houden met die factoren, zoals blijkt uit overweging 4 van de verordening.[38]

81. Wat de resterende in geding zijnde bepalingen van de verordening, namelijk artikel 1, lid 1, en artikel 3, lid 3, betreft, onderschrijf ik het standpunt van de Raad dat zij ondergeschikt lijken te zijn aan het hoofddoel van de verordening, dat erin bestaat in bepaalde specifieke voorschriften en afwijkingen te voorzien om zo rekening te houden met de bijzondere sociaaleconomische omstandigheden van Mayotte. Uit de hierboven in punt 38 aangehaalde rechtspraak volgt dat de Raad rechtmatig uitsluitend een beroep heeft gedaan op artikel 349 VWEU; naar mijn mening is de kwestie van een dubbele (of drievoudige) rechtsgrondslag hier niet aan de orde.

82. In het licht van het bovenstaande ben ik bijgevolg van oordeel dat de resterende bezwaren van het Parlement tegen de artikelen 1 en 2 en artikel 3, lid 3, van de verordening in zaak C-132/14 eveneens als ongegrond moet worden verworpen, wat dus ook geldt voor alle vijf de beroepen in hun geheel.

G – *Subsidiaire overwegingen*

83. Voor het geval het Hof niet van oordeel zou zijn dat de Raad de bestreden maatregelen rechtmatig uitsluitend op de grondslag van artikel 349 VWEU heeft gebaseerd, is een aantal verdere opmerkingen op zijn plaats.

1. Volledige of gedeeltelijke nietigverklaring?

84. De uitlegging van de Commissie is ongecompliceerd: indien het Hof zich bij die uitlegging aansluit, moeten de bestreden maatregelen eenvoudig in hun geheel nietig worden verklaard.

85. Indien het Hof zich daarentegen aansluit bij de opvattingen van het Parlement, zijn daaraan verschillende gevolgen verbonden. Aan de ene kant is het duidelijk dat de horizontale richtlijn nietig zou moeten worden verklaard, aangezien zij niet rechtmatig kon worden gebaseerd op artikel 349 VWEU. Aan de andere kant is de situatie minder duidelijk wat de verordening betreft. Hier zou de oplossing afhankelijk zijn van de vraag of het Hof met het Parlement van mening is i) dat artikel 349 VWEU niet voorziet in specifieke maatregelen waarbij slechts uitstel van de omzetting van Uniewetgeving wordt verleend (wat tot nietigverklaring van artikel 4 van de verordening zou leiden); ii)

37 — Die overweging luidt onder meer als volgt: „het gebruik van ringzegens ten aanzien van scholen van tonijn en aanverwante vissoorten binnen de zone van 24 mijl vanaf de basislijnen van het eiland moet worden verboden teneinde de scholen grote trekkende vissen in de buurt van het eiland Mayotte in stand te houden". Bovendien wordt de vloot van Mayotte in overweging 7 van de verordening aangeduid als „onderontwikkelde vloot van mechanische beugschepen".

38 — Die overweging luidt onder meer als volgt: „wegens de zeer versnipperde en onderontwikkelde afzetregelingen van Mayotte zou de toepassing van de regels inzake de etikettering van visserijproducten voor de kleinhandelaren een belasting met zich meebrengen die niet in verhouding staat tot de informatie die aan de consument zal worden verstrekt".

dat de artikelen 1 en 2 en artikel 3, lid 3, van de verordening geen rekening houden met de sociaaleconomische omstandigheden van Mayotte maar veeleer algemene GVB-maatregelen zijn (wat de nietigverklaring van die bepalingen zou meebrengen); of iii) dat zowel het onder i) als het onder ii) genoemde het geval is.

86. In dit verband voert het Parlement aan dat voor de vaststelling van de verordening een gelijktijdig beroep op de sectorale rechtsgrondslagen en artikel 349 VWEU had moeten worden gedaan, aangezien er geen overwegende rechtsgrondslag kan worden aangewezen. De Raad brengt hiertegen in – naar mijn mening terecht, zoals ook ter terechtzitting duidelijk is gebleken – dat het Parlement niet heeft toegelicht hoe de bepalingen van de verordening, die volgens het Parlement niet alleen op basis van artikel 349 VWEU kon worden aangenomen, onlosmakelijk verbonden zijn met de rest. Zo zie ik bijvoorbeeld niet in wat de in het kader van de visserijovereenkomst EG-Mayotte geldende voorschriften inzake de etikettering van visserijproducten die voor verkoop in het klein worden aangeboden aan de eindverbruiker in Mayotte (artikel 2 van de verordening) te maken hebben met de voorschriften van het GVB inzake de visserijcapaciteit en de registratie van vissersvaartuigen (artikel 3, leden 1 en 2, van de verordening).

87. Aangezien echter het beroep van het Parlement in zaak C-132/14 naar mijn mening niet zal slagen, zal ik op deze argumentatie niet nader ingaan.

2. Verzoeken tot handhaving van de gevolgen van de bestreden maatregelen

88. Voor het geval van een nietigverklaring verzoeken de Commissie en de Raad op basis van artikel 264, lid 2, VWEU om de gevolgen van de bestreden maatregelen te handhaven. In dupliek heeft het Parlement zich bij dit verzoek aangesloten. Dit houdt volgens mij de mogelijkheid in van een gedeeltelijke nietigverklaring van de verordening met betrekking tot de nietig verklaarde artikelen.

89. Mocht het Hof de bestreden maatregelen gedeeltelijk of volledig nietig verklaren, zou dit tot gevolg hebben dat de voorschriften die bij die maatregelen dienen te worden gewijzigd, net als in andere delen van de Unie op het bij die maatregelen algemeen voorgeschreven tijdstip van toepassing zouden worden voor Mayotte. De partijen zijn het erover eens dat de bestreden maatregelen noodzakelijk zijn en dat zij in het licht van de huidige situatie in Mayotte inhoudelijk gerechtvaardigd zijn.

90. Tegen deze achtergrond zou het naar mijn mening bij uitzondering onevenredig zijn om de gevolgen van de nietig verklaarde maatregelen niet te handhaven.

91. Ik heb kennis genomen van het feit dat de Commissie noch de Raad een specifieke termijn heeft aangegeven gedurende welke de gevolgen van de nietig verklaarde maatregelen dienen te worden gehandhaafd. Zij verzoeken namelijk dat zij worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van nieuwe maatregelen die op de juiste rechtsgrondslagen zijn vastgesteld.

92. Het is evenwel van essentieel belang om erop toe te zien dat de gevolgen van onrechtmatige handelingen niet langer dan strikt noodzakelijk worden gehandhaafd. In dit verband wijs ik erop dat de duur van het – onder tijdsdruk verlopende – wetgevingsproces voor de betrokken maatregelen vanaf de indiening tot aan de goedkeuring van de voorstellen ongeveer zes maanden in beslag heeft genomen. Aangezien de instellingen in politiek opzicht niet van mening verschillen over de noodzaak of de inhoud van de bestreden maatregelen, moet een snel besluitvormingsproces haalbaar zijn. Voor het geval het Hof beslist de bestreden maatregelen volledig of gedeeltelijk nietig te verklaren, moeten de gevolgen van de bestreden maatregelen naar mijn mening worden gehandhaafd voor een duur van ten hoogste zes maanden vanaf de datum van de uitspraak van het arrest in de onderhavige gevoegde zaken, teneinde de wetgever aan te sporen dienovereenkomstig te handelen.

VI – **Kosten**

93. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. In alle vijf zaken heeft de Raad verwijzing in de kosten gevorderd en worden het Parlement en de Commissie in hun respectievelijke zaken in het ongelijk gesteld.

94. Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en de Portugese Republiek zullen derhalve hun eigen kosten moeten dragen.

VII – **Conclusie**

95. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

— de beroepen te verwerpen;

— het Parlement en de Commissie in de kosten te verwijzen; en

— het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en de Portugese Republiek te verwijzen in hun eigen kosten.