Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 25 czerwca 2015 r.[1]

Sprawy połączone C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 i C-136/14

Parlament Europejski (sprawy C-132/14 i C-136/14)
oraz
Komisja Europejska (sprawy C-133/14 – C-135/14)
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skargi o stwierdzenie nieważności — Rozporządzenie (UE) nr 1385/2013 — Dyrektywa 2013/62/UE — Dyrektywa 2013/64/UE — Podstawa prawna — Artykuł 349 TFUE — Zakres stosowania — Region najbardziej oddalony — Zmiana statusu Majotty

1. W ramach niniejszego sporu Parlament i Komisja zwracają się do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 1385/2013[2] i dyrektywy 2013/64[3]. Komisja domaga się też stwierdzenia nieważności dyrektywy 2013/62[4] (akty te będę dalej łącznie określać jako „sporne akty"). Niniejsze skargi dotyczą tego, czy sporne akty zostały przyjęte w oparciu o prawidłową podstawę prawną.

2. Istotą rozpatrywanych spraw jest pytanie: jaki jest zakres art. 349 TFUE? Pytanie to powstało z powodu zmiany w prawie Unii statusu Majotty. W następstwie lokalnego referendum w 2009 r. wyspy archipelagu Majotty pogłębiły proces integracji z Republiką Francuską, stając się w dniu 31 marca 2011 r. francuskim departamentem i regionem zamorskim. W następstwie złożenia wniosku przez Republikę Francuską, Rada Europejska postanowiła zmienić status Majotty, począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r., z kraju lub terytorium zamorskiego („KTZ") na region najbardziej oddalony (zwany dalej „RNO")[5].

3. Jednakże między instytucjami powstał spór na tle spornych aktów, które zostały wydane w związku z tą zmianą. Rada, która nie zgodziła się, aby sporne akty oprzeć na zaproponowanych podstawach prawnych mających charakter sektorowy, postanowiła przyjąć je na podstawie art. 349 TFUE. Sporne jest obecnie, czy Rada uczyniła to zasadnie, przy czym, jak zobaczymy, moim zdaniem tak właśnie było.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie Rady (UE) nr 1385/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98 i (WE) nr 1224/2009 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009, (UE) nr 1379/2013 i (UE) nr 1380/2013 w związku ze zmianą statusu Majotty względem Unii Europejskiej (Dz.U. L 354, s. 86, zwane dalej „rozporządzeniem").

3 — Dyrektywa Rady 2013/64/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniająca dyrektywy Rady 91/271/EWG i 1999/74/WE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2006/7/WE, 2006/25/WE i 2011/24/UE w związku ze zmianą statusu Majotty względem Unii Europejskiej (Dz.U. L 353, s. 8, zwana dalej „dyrektywą horyzontalną").

4 — Dyrektywa Rady 2013/62/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2010/18/UE w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC w związku ze zmianą statusu Majotty względem Unii Europejskiej (Dz.U. L353 s. 7, zwana dalej „mini-dyrektywą").

5 — Decyzja Rady Europejskiej 2012/419/UE z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie zmiany statusu Majotty względem Unii Europejskiej (Dz.U. L 204, s. 131).

I – **Ramy prawne**

A – *Odpowiednie obowiązujące i uchylone postanowienia traktatów*

4. Po wejściu w życie traktatu z Maastricht art. 227 ust. 2 WE miał następujące brzmienie:

„W odniesieniu do francuskich departamentów zamorskich ogólne i szczególne postanowienia niniejszego traktatu dotyczące:

— swobodnego przepływu towarów;

— rolnictwa, z wyjątkiem artykułu 40 ustęp 4 [WE];

— liberalizacji usług;

— zasad konkurencji;

— środków ochronnych przewidzianych w artykułach 109h, 109i oraz 226 [WE];

— instytucji;

mają zastosowanie od dnia wejścia w życie niniejszego traktatu.

Warunki stosowania pozostałych postanowień niniejszego traktatu ustala Rada w ciągu dwóch lat od wejścia w życie niniejszego traktatu, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji.

Instytucje Wspólnoty, w ramach procedur przewidzianych w niniejszym traktacie, w szczególności w artykule 226 [WE], czuwają nad umożliwieniem rozwoju gospodarczego i społecznego tych regionów".

5. Po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu art. 227 ust. 2 [WE] został zastąpiony przez art. 299 ust. 2 WE, który stanowił:

„Postanowienia niniejszego traktatu stosują się do francuskich departamentów zamorskich, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich.

Jednakże, biorąc pod uwagę strukturalną sytuację gospodarczą i społeczną francuskich departamentów zamorskich, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich, pogorszoną ich oddaleniem, charakterem wyspiarskim, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem, ich zależnością gospodarczą od niewielkiej liczby produktów, podczas gdy trwałość i łączne występowanie tych czynników poważnie szkodzą ich rozwojowi, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje specyficzne środki zmierzające w szczególności do określenia warunków stosowania niniejszego traktatu do tych regionów, w tym wspólnych polityk.

Rada, przyjmując środki określone w akapicie drugim, uwzględnia takie dziedziny, jak polityki celne i handlowe, polityka fiskalna, strefy wolnocłowe, polityki w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa, warunki zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby, pomoc państwową i warunki dostępu do funduszy strukturalnych oraz programów horyzontalnych Wspólnoty.

Rada przyjmuje środki określone w akapicie drugim, biorąc pod uwagę szczególne cechy charakterystyczne i ograniczenia regionów najbardziej oddalonych, bez podważania integralności i spójności wspólnotowego porządku prawnego, w tym rynku wewnętrznego i wspólnych polityk".

6. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony art. 299 WE został zastąpiony przez art. 349 i 355 TFUE, oraz zasadniczo przez art. 52 UE. Ten ostatni stanowi:

„1. Traktaty stosuje się do Królestwa Belgii, Republiki Bułgarii, Republiki Czeskiej, Królestwa Danii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Estońskiej, Irlandii, Republiki Greckiej, Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Królestwa Niderlandów, Republiki Austrii, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Portugalskiej, Rumunii, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej, Republiki Finlandii, Królestwa Szwecji oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

2. Terytorialny zakres stosowania traktatów określony jest szczegółowo w artykule 355 [TFUE]”.

7. Artykuł 349 TFUE, w brzmieniu zmienionym decyzją Rady Europejskiej 2012/419/UE, stanowi, co następuje:

„Biorąc pod uwagę strukturalną sytuację gospodarczą i społeczną Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Reunionu, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich, pogorszoną ich oddaleniem, charakterem wyspiarskim, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem, ich zależnością gospodarczą od niewielkiej liczby produktów, podczas gdy trwałość i łączne występowanie tych czynników poważnie szkodzą ich rozwojowi, Rada, stanowiąc na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje specyficzne środki zmierzające w szczególności do określenia warunków stosowania traktatów do tych regionów, w tym wspólnych polityk. W przypadku gdy wspomniane specyficzne środki przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Środki, o których mowa w akapicie pierwszym, dotyczą w szczególności polityk celnych i handlowych, polityki fiskalnej, stref wolnocłowych, polityk w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa, warunków zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby, pomocy państwowej i warunków dostępu do funduszy strukturalnych oraz programów horyzontalnych Unii.

Rada przyjmuje środki określone w akapicie pierwszym, biorąc pod uwagę szczególne cechy charakterystyczne i ograniczenia regionów najbardziej oddalonych, bez podważania integralności i spójności porządku prawnego Unii, w tym rynku wewnętrznego i wspólnych polityk”.

8. Artykuł 355 ust. 1 TFUE, zmieniony decyzją Rady Europejskiej 2012/419/UE, stanowi, co następuje:

„Poza postanowieniami artykułu 52 [TUE] dotyczącymi terytorialnego zakresu stosowania traktatów stosuje się następujące postanowienia:

1. Postanowienia traktatów stosuje się do Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Reunionu, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich, zgodnie z artykułem 349 [TFUE]”.

B – *Sporne akty*

9. Do celów niniejszego postępowania wystarczy wskazać, co następuje.

10. Rozporządzenie w istocie wprowadza zmiany do pięciu różnych rozporządzeń. O ile art. 1 ust. 1 rozporządzenia dodaje Majottę do wykazu akwenów wodnych, które mogą podlegać aktom Unii zmierzającym do ochrony zasobów połowowych, art. 1 ust. 2 zabrania korzystania z okrężnic do połowu ławic tuńczyka oraz ryb tuńczykopodobnych w najbliższych wodach otaczających Majottę.

Artykuł 2 odracza do dnia 31 grudnia 2021 r. nieprzekraczalny termin wprowadzenia w życie niektórych przepisów prawa Unii w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury („WORPRA") dotyczących etykietowania produktów rybołówstwa. Punkty 1 i 2 artykułu 3, odpowiednio, wprowadzają odstępstwo i odraczają do dnia 31 grudnia 2025 r. i do dnia 31 grudnia 2021 r. stosowanie niektórych zasad wspólnej polityki rybołówstwa („WPRyb") dotyczących zdolności połowowej oraz rejestru statków, podczas gdy art. 3 pkt 3 dodaje pewne wpisy w odniesieniu do Majotty w wykazie wyznaczającym maksymalne progi zdolności połowowej. Artykuł 4 odracza do dnia 1 stycznia 2021 r. zastosowanie do Majotty niektórych przepisów odnoszących się do przetwarzania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego oraz produktów pochodnych. Wreszcie art. 5 odracza do dnia 31 grudnia 2021 r. ciążący na Republice Francuskiej obowiązek stosowania pewnej liczby zasad WPRyb w zakresie zgodności z wymaganiami w odniesieniu do Majotty oraz zobowiązuje to państwo członkowskie do ustanowienia uproszczonego tymczasowego systemu kontroli do dnia 30 września 2014 r.

11. Dyrektywa horyzontalna w istocie odracza stosowanie do Majotty szeregu przepisów zawartych w sześciu różnych dyrektywach dotyczących wielu dziedzin, takich jak polityka wodna, oczyszczanie ścieków komunalnych, wody w kąpieliskach, ochrona kur niosek, zdrowie i bezpieczeństwo w dziedzinie sztucznego promieniowania optycznego, i praw pacjenta w dziedzinie transgranicznych świadczeń zdrowotnych. Obowiązki określone w tychże dyrektywach zaczną obowiązywać w późniejszym terminie w przedziale od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2031 r.

12. Z kolei *mini-dyrektywa* przyznaje Republice Francuskiej, jeśli chodzi o Majottę, dodatkowy miesięczny termin na zastosowanie się do przepisów unijnych dotyczących urlopu rodzicielskiego. Okres ten kończy się w dniu 31 grudnia 2018 r.

II – **Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu**

13. W następstwie przyjęcia decyzji Rady Europejskiej 2012/419/UE, mającej wejść w życie w dniu 1 stycznia 2014 r., w dniu 13 czerwca 2013 r. Komisja przedstawiła prawodawcy Unii trzy wnioski zmierzające do zmiany szeregu aktów prawa wtórnego.

14. Wniosek Komisji, który stał się później rozpatrywanym rozporządzeniem, został oparty na art. 43 ust. 2 TFUE oraz na art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE. Wniosek dotyczący dyrektywy horyzontalnej został oparty na art. 43 ust. 2 TFUE, art. 114 TFUE, art. 153 ust. 2 TFUE, art. 168 TFUE oraz na art. 192 ust. 1 TFUE. Wreszcie wniosek, który stanowił podstawę mini-dyrektywy został oparty na art. 155 ust. 2 TFUE.

15. Tak więc wszystkie wnioski Komisji oparto na podstawach prawnych o charakterze sektorowym. Z wyjątkiem art. 155 ust. 2 TFUE, rzeczone podstawy prawne przewidują zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej i konieczność zasięgnięcia opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (a w przypadku niektórych proponowanych podstaw prawnych również Komitetu Regionów).

16. Jednakże w trakcie procesu legislacyjnego Rada postanowiła zmienić podstawę prawną owych trzech środków na art. 349 TFUE.

17. W odniesieniu do dyrektywy horyzontalnej oraz rozporządzenia Parlament zaproponował dodanie do pierwotnie proponowanych podstaw sektorowych art. 349 TFUE. W związku z tym w odniesieniu do tych dwóch aktów Parlament uznał, że nie działa w charakterze konsultacyjnym, ale raczej w charakterze współprawodawcy.

18. Niemniej jednak w dniu 17 grudnia 2013 r. Rada przyjęła sporne akty, uznawszy, że otrzymała wymaganą opinię Parlamentu na temat wspomnianych wniosków.

III – **Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron**

19. Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Trybunału w dniu 21 marca 2014 r., skarżące wniosły niniejsze skargi. W sprawie C-132/14 Parlament wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

20. W sprawie C-133/14 Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności dyrektywy horyzontalnej;

— utrzymanie skutków dyrektywy horyzontalnej do czasu wejścia w życie nowej dyrektywy opartej na właściwej podstawie prawnej;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

21. W sprawie C-134/14 Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności mini-dyrektywy;

— utrzymanie skutków mini-dyrektywy do czasu wejścia w życie nowej dyrektywy opartej na właściwej podstawie prawnej;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

22. W sprawie C-135/14 Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia;

— utrzymanie skutków rozporządzenia do czasu wejścia w życie nowego rozporządzenia opartego na właściwej podstawie prawnej;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

23. W sprawie C-136/14 Parlament wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności dyrektywy horyzontalnej;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

24. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 28 kwietnia 2014 r. tych pięć spraw zostało połączonych do łącznego rozpoznania w ramach pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz do wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie. W złożonej w dniu 17 czerwca 2015 r. łącznej odpowiedzi na skargi Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie wniosków Parlamentu i Komisji w całości;

— obciążenie Parlamentu i Komisji kosztami postępowania.

— tytułem żądania ewentualnego, na wypadek gdyby Trybunał stwierdził nieważność spornych aktów, utrzymanie ich skutków do czasu przyjęcia nowych, zastępujących je aktów prawnych, opartych na odpowiedniej podstawie prawnej określonej przez Trybunał.

25. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 29 lipca 2014 r. Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska i Republika Portugalska zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających Radę.

26. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 21 kwietnia 2015 r., Parlament, Komisja i Rada przedstawiły ustnie swoje stanowiska, podobnie jak uczyniło to trzech interwenientów.

IV – **Argumenty stron i interwenientów**

27. Na poparcie wniosków o stwierdzenie nieważności spornych aktów Parlament i Komisja podnoszą ten sam jedyny zarzut, oparty na błędnym wyborze podstawy prawnej przez Radę. Niemniej jednak stanowiska Parlamentu i Komisji dotyczące zakresu art. 349 TFUE są różne.

28. Parlament uważa, że art. 349 TFUE pozwala na przyjmowanie tylko takich specyficznych środków, które bezpośrednio dotyczą RNO i mają na celu naprawę niekorzystnej sytuacji spowodowanej cechami i szczególnymi ograniczeniami danego regionu (lub regionów). W efekcie środki te muszą być związane z sytuacją gospodarczą lub społeczną RNO. Artykuł 349 TFUE nie może natomiast stanowić podstawy dla środków wchodzących w zakres polityki UE, które nie mają na celu dostosowania prawodawstwa Unii do tych ograniczeń. Z tego powodu środek, który dotyczy RNO, nie wchodzi automatycznie w zakres stosowania art. 349 TFUE. Chociaż zdaniem Parlamentu, specyficzne środki mogą przyjąć postać zarówno środków ogólnych, jak i środków ad hoc, środki te powinny zapewniać korzyść RNO, która jest związana z ich szczególną sytuacją i nie może składać się wyłącznie z odroczenia stosowania niektórych przepisów prawa Unii. Parlament podnosi, że odroczenie nie dostosowuje prawa Unii do szczególnych warunków RNO, lecz, przeciwnie, gwarantuje, że będzie ono miało zastosowanie, aczkolwiek w późniejszym czasie.

29. Konkretniej rzecz ujmując, Parlament przyznaje, że Rada mogła zgodnie z prawem zastosować art. 349 TFUE w odniesieniu do art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 5 rozporządzenia. W pozostałym zakresie podnosi on, że po pierwsze, cel i treść art. 1, art. 2 i art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia dotyczy raczej WPRyb uregulowanej w art. 43 TFUE, a nie art. 349 TFUE. Po drugie, art. 4 rozporządzenia, który przewiduje jedynie odroczenie stosowania niektórych przepisów dotyczących przetwarzania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, mógł jego zdaniem zostać skutecznie przyjęty nie na podstawie art. 349 TFUE, ale na podstawie art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE. W związku z tym Parlament podnosi, że rozporządzenie powinno było zostać przyjęte na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE, art. 168 ust. 4 TFUE i art. 349 TFUE. Co więcej, w ocenie Parlamentu Rada nie miała możliwości przyjęcia dyrektywy horyzontalnej na podstawie art. 349 TFUE, czy to odrębnie, czy wspólnie z innymi postanowieniami, ponieważ przepisy tej dyrektywy zasadniczo odraczają niektóre zobowiązania Republiki Francuskiej w odniesieniu do Majotty. Odstępstwa tego rodzaju są, jak argumentuje Parlament, istotne dla każdego regionu stojącego przed wymogiem dostosowania się do nowych standardów.

30. Komisja utrzymuje, że Rada nie mogła skorzystać z art. 349 TFUE, ponieważ sporne akty nie wprowadzają odstępstwa od traktatów, ale jedynie zmieniają prawo wtórne Unii, na co postanowienie to nie pozwala. Sporne akty powinny były więc zostać przyjęte na pierwotnie proponowanych podstawach sektorowych. Zdaniem Komisji na rzecz tej tezy przemawia treść art. 349 TFUE w związku z art. 355 ust. 1 TFUE, system podstaw prawnych w traktacie FUE i względy leżące u źródła art. 349 TFUE.

31. Konkretniej rzecz ujmując, Komisja twierdzi, że użycie w treści art. 349 TFUE wyrażenia „w szczególności" oznacza, iż postanowienie to dotyczy wszelkich specyficznych środków wprowadzających odstępstwa od traktatów, niezależnie od tego, czy środek ten ustanawia konkretne „warunki stosowania traktatów". W związku z tym art. 349 TFUE w związku z art. 355 ust. 1 TFUE umożliwia Radzie odstąpienie od „postanowień traktatów". Komisja podnosi, że akty instytucji znajdują zastosowanie wyłącznie w granicach art. 355 TFUE. O ile nie wskazano inaczej, taki akt nie ma

zastosowania do RNO. Jeśli chodzi o system podstaw prawnych traktatu FUE, Komisja podnosi, że zgoda na pomoc państwa przyznawaną RNO na podstawie czynników wyliczonych w art. 349 TFUE zawsze była wyrażana na podstawie art. 88 WE, a nie art. 299 WE. W swoim obecnym brzmieniu art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, który odnosi się do art. 349 TFUE, stanowi niewątpliwie kodyfikację tej zasady. Zdaniem Komisji sporne akty dotyczą raczej kwestii przejściowych, niż czynników „stałych", wyliczonych w art. 349 TFUE. W tym względzie twierdzi ona, że przedstawione podstawy sektorowe dają już możliwość wprowadzenia takich rozwiązań, i podkreśla, że państwom członkowskim, które przystępowały do UE, również przyznawano okresy przejściowe na dostosowanie się do dorobku prawnego UE. Odnosząc się już konkretnie do rozporządzenia, Komisja podnosi, że jego art. 1 wprowadza zmiany w dziedzinach podlegających ochronie w ramach WPRyb, z których większość nie ma związku z RNO. Wreszcie historia zmian art. 349 TFUE niewątpliwie dostarcza argumentów, że w przeciwieństwie do art. 227 ust. 2 WE, oprócz dodania niektórych terytoriów hiszpańskich i portugalskich do wykazu RNO, art. 299 ust. 2 WE i art. 349 TFUE pozwalają Radzie na całkowite odstąpienie od stosowania przepisów prawa pierwotnego.

32. Rada podnosi, że art. 349 TFUE stanowi *lex specialis* o ograniczonym zakresie geograficznym, które ma pierwszeństwo przed innymi podstawami prawnymi we wszystkich przypadkach, gdy prawodawca Unii zamierza przyjąć specyficzne środki, które rzeczywiście mają na celu wzięcie pod uwagę niekorzystnej sytuacji RNO, o ile środki te są konieczne, proporcjonalne i precyzyjnie określone. Rada podnosi, że treść art. 349 TFUE daje jej niezbędną elastyczność w odniesieniu do charakteru, treści i formy specyficznych środków – takich jak przejściowe odstępstwa o krótszym lub dłuższym terminie – oraz że pojęcie „traktatów" obejmuje akty instytucji. Jej zdaniem znajduje to potwierdzenie, w historii zmian art. 349 TFUE, a także w jego treści, która odwołuje się do „stref wolnocłowych" i „programów horyzontalnych Unii". Rada stwierdziła, że nie ma żadnego powodu, aby żądać użycia sektorowych podstaw prawnych. Wymóg taki mógłby narazić na szwank skuteczność *art.* 349 TFUE i byłby sprzeczny z orzecznictwem.

33. W odpowiedzi na argumenty Parlamentu Rada odrzuca pogląd, że art. 349 TFUE nie może stanowić podstawy prawnej dla przyjęcia przepisów odraczających: rozróżnienie pomiędzy odstępstwem tymczasowym a stałym byłoby sztuczne i nie sprawdziłoby się w praktyce. Ponadto Rada podnosi, że celami rozporządzenia i dyrektywy horyzontalnej jest wsparcie Majotty zgodnie z wymogami art. 349 TFUE. Sprzeciwia się stwierdzeniu, że możliwe byłoby przyznanie tak istotnych odroczeń jakiemukolwiek regionowi państwa członkowskiego. Ponadto Rada podnosi, że wyrażenie „biorąc pod uwagę", użyte w art. 349 TFUE, nie wymaga, aby specyficzne środki, których dotyczy niniejszej postępowanie, miały na celu naprawienie niekorzystnej sytuacji RNO. Choć Rada przyznaje, że art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 3 rozporządzenia mają charakter pomocniczy wobec głównych przepisów określonych w art. 1 ust. 2 i art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, dodaje jednak, że art. 349 TFUE stanowi „środek ciężkości" obu środków zaskarżonych przez Parlament. Rada w żadnym razie nie dostrzega, w jaki sposób różne przepisy zawarte w tych aktach miałyby być nierozerwalnie związane i umożliwiać przez to wyjątkowo posłużenie się kilkoma podstawami prawnymi.

34. W odniesieniu do niektórych argumentów Komisji Rada podnosi, że Komisja nie docenia znaczenia historii zmian art. 349 TFUE. Pojęcie „specyficznych środków" obejmuje, zdaniem Rady, środek, stworzony specyficznie z myślą o RNO, zupełnie nowego rodzaju. Rada, choć nie podważa stwierdzenia, że w przeszłości Komisja podejmowała decyzje w zakresie pomocy państwa w odniesieniu do RNO, odpiera je podnosząc, że decyzje te stanowią jedynie zastosowanie postanowień traktatu i nie uzasadniają podobnego podejścia w odniesieniu do innych dziedzin, a ponadto, że pomoc państwa jest wyraźnie wskazana w art. 349 TFUE. Odnosząc się w szczególności do mini-dyrektywy Rada podnosi, że wchodzi ona w zakres stosowania art. 349 TFUE, a nie podstaw sektorowych zaproponowanych przez Komisję.

35. Rząd portugalski zauważa, że niezależnie od czasu, na jaki zostało przewidziane, odstępstwo pozostaje odstępstwem. Choć, zdaniem tego rządu, z akapitu trzeciego art. 349 TFUE wynika, że Rada nie może przyjmować trwałych odstępstw, w treści art. 349 TFUE nie ma żadnej podstawy dla rozróżnienia między odstępstwem stałym i przejściowym. Rząd ten podziela stanowisko Rady, że art. 349 TFUE pozbawia znaczenia możliwość skorzystania z innych podstaw prawnych, a nawet ją wyklucza.

36. Rząd hiszpański podkreśla między innymi użycie w treści art. 349 TFUE wyrażenia „w szczególności" oraz fakt, że zgodnie z traktatem z Lizbony art. 349 TFUE został wyodrębniony z art. 355 ust. 1 TFUE. Rząd ten dodaje, że znajdujące się w art. 349 TFUE odesłanie do specjalnej procedury prawodawczej zakłada, że może on być stosowany do wprowadzania zmian w przepisach prawa wtórnego. Ponadto skoro art. 349 TFUE może być powoływany w celu dostosowania prawa pierwotnego do tych regionów, *a fortiori* obejmuje to również możliwość stosowania środków tymczasowych i przejściowych.

37. W odpowiedzi na argumenty Komisji *rząd francuski* podnosi, po pierwsze, że zasięg terytorialny wtórnego prawa Unii jest określony w art. 52 TUE i art. 355 TFUE. Po drugie podnosi on, że szereg przepisów prawa pierwotnego, takich jak art. 19 TEU, posługuje się pojęciem „traktatów" w szerokim znaczeniu. Po trzecie, rząd ten podkreśla ogólny charakter sformułowań użytych w art. 349 TFUE, jak również historię zmian tego postanowienia, i sugeruje, że art. 349 TFUE powinien mieć szeroki zakres zastosowania. Zdaniem tego rządu Rada powinna korzystać z art. 349 TFUE, będącym *lex specialis*, w każdym przypadku, gdy zamierza przyjąć środki specyficzne dla RNO. Po czwarte, twierdzi on, że przyznanie odroczenia może mieć na celu walkę z trudnościami ekonomicznymi lub społecznymi, z którymi borykają się RNO, i że przepisy dotyczące odroczenia (takie jak art. 3–5 rozporządzenia i art. 1, 2 i 5 dyrektywy horyzontalnej) nakładają w trakcie okresów przejściowych określone obowiązki lub warunki. Po piąte, rząd francuski dodaje, że posłużenie się art. 349 TFUE mogą uzasadniać nie tylko względy ekonomiczne i społeczne w wąskim rozumieniu, lecz również inne czynniki, takie jak względy środowiskowe. Wreszcie rząd ten kwestionuje to, że w odniesieniu do rozporządzenia Parlament uznaje z jednej strony, iż niektóre części floty Majotty są słabo rozwinięte, lecz z drugiej strony odmawia uwzględnienia tej okoliczności w odniesieniu do wprowadzania do obrotu na Majotcie produktów rybołówstwa lub zdolności przemysłowych w zakresie przetwarzania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

V – **Analiza**

A – *Uwagi wstępne*

38. Na wstępie pragnę przypomnieć, że zgodnie z powszechnie podzielanym poglądem, wybór podstawy prawnej aktu Unii powinien opierać się na czynnikach obiektywnych pozwalających na kontrolę sądową, wśród których znajdują się cel oraz treść tego aktu. Jeżeli omawiany akt ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub takiego elementu składowego. Na zasadzie wyjątku, jeśli się wykaże, że akt realizuje kilka celów związanych ze sobą w sposób nierozłączny, z których to celów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, akt taki należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych. Niemniej jednak użycie dwóch podstaw prawnych jest

wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne [6]. Ponadto jeżeli traktaty zawierają bardziej szczegółowy przepis mogący stanowić podstawę prawną danego aktu, podstawę tego aktu powinien stanowić ten przepis [7].

39. Z argumentów stron wynika w istocie, że Komisja podchodzi do zakresu art. 349 TFUE w sposób zawężający, podczas gdy Rada interpretuje go szeroko. Parlament natomiast, jak się wydaje, opowiada się za podejściem kompromisowym, chociaż w istocie bardziej zbliżonym do podejścia Rady.

40. W konsekwencji jest dla mnie zdumiewające, że do Trybunału po raz kolejny zwrócono się o rozwiązanie dosyć skomplikowanego sporu prawodawczego, który jednocześnie – jako że wszyscy zgadzają się, iż sporne przepisy są nieszkodliwe i nie powinny zostać uchylone natychmiast – ma zadbać o to, aby wydane przezeń orzeczenie w ogóle nie przyniosło skutków. Nie jest to typowe zadanie organu sądowego.

41. Co więcej, po pierwsze, obie strony sporu podnoszą – do pewnego stopnia – trafne argumenty. Po drugie, nawet jeżeli zarówno Parlament, jak i Komisja odrzucają wykładnię, za którą opowiada się Rada, nie ma między nimi zgody co do tego, która podstawa prawna jest prawidłowa. Jak wyjaśniono podczas rozprawy, wydaje się, że podejścia przyjęte w niniejszym postępowaniu są raczej kwestią preferencji niż względów prawnych. Jest to godne ubolewania, zważywszy na fakt, że, jak wskazano, wybór podstawy prawnej powinien mieć charakter obiektywny. Jednak problem ten, jak się wydaje, wynika ze sposobu sformułowania art. 349 TFUE, który nie jest najlepszym przykładem klarowności [8].

B – *Zasady regulujące stosunki RNO z UE: integracja i adaptacja*

42. Dwutorowa relacja pomiędzy RNO i Unią opiera się na dwóch pozornie sprzecznych zasadach. Ich wzajemne oddziaływanie nie do końca zostało jeszcze sprawdzone w praktyce i zrozumiane.

43. Od 1957 r. prawo wspólnotowe w swojej ówczesnej postaci obowiązywało – co do zasady – w pełni w odniesieniu do prekursorów RNO, a mianowicie francuskich departamentów zamorskich. Inaczej jest w przypadku krajów i terytoriów zamorskich, w odniesieniu do których prawo Unii ma zastosowanie jedynie w konkretnym zakresie [9]. Zasada ta, która, jak zobaczymy poniżej, obecnie wynika z łącznej interpretacji art. 52 ust. 2 TUE i art. 355 ust. 1 TFUE, jest znana jako *zasada integracji* i oznacza ona pełne włączenie RNO do porządku prawnego Unii.

44. Z drugiej strony, jeden rozmiar rzadko pasuje wszystkim. Na szczęście integralne stosowanie prawa Unii nie wymaga stosowania tych samych przepisów, lecz jedynie stosowania ich w sposób jednolity. W szczególności rozmaite strukturalne zapóźnienia, na które cierpią RNO, utrudniają spełnienie ambitnego celu zupełnie niezróżnicowanego stosowania prawa Unii. Dlatego też konieczność indywidualnego podejścia do szczególnych cech RNO została uznana już na wczesnym etapie. Zasada ta, obecnie ucieleśniona w art. 349 TFUE, jest znana jako *zasada dostosowania*.

45. Jednakże z upływem czasu zasady te zmieniały się w różny sposób. W swojej oryginalnej postaci art. 227 EWG w akapicie pierwszym stanowił, że traktat EWG „stosuje się do" państw członkowskich, natomiast drugi akapit tego artykułu ustanawiał zasady stosowania tego traktatu do niektórych francuskich terytoriów zamorskich. W latach 70. Trybunał w przełomowym wyroku stwierdził, że

6 — Zobacz w szczególności wyrok Komisja/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

7 — Zobacz w szczególności wyrok Parlament/Rada, C-48/14, EU:C:2015:91, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

8 — Zobacz podobnie J. Ziller, *The European Union and the Territorial Scope of the European Territories*, 38Vict. U. Wellington L. Rev.51, s. 62, gdzie mówi się o „bardzo skomplikowanym sformułowaniu" art. 299 ust. 2 WE (dalej „J. Ziller, 2007"); a także I. Omarjee, Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty, w: *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, ed. D. Kochenov, 2011, Kluwer Law, Niderlandy, s. 135, który uważa treść art. 349 TFUE za „rozczarowującą".

9 — Zobacz, w odniesieniu do art. 299 ust. 2 WE, wyrok X i GTB, C-24/12 i C-27/12, EU:C:2014:1385, pkt 45 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

obowiązującą zasadą jest zasada integracji: po upływie terminu dwóch lat traktat EWG, jako taki, obowiązywał w stosunku do tych terytoriów, chociaż Rada nadal była uprawniona „do przyjmowania specyficznych środków w celu zaspokojenia potrzeb tych terytoriów” [10]. Mimo to na początku lat 90. niektóre wyroki kwestionowały przyznane Radzie uprawnienie do dostosowywania prawa [11].

46. Na drugim końcu spectrum lokowały się coraz częstsze polityczne apele do większego uwzględniania szczególnej sytuacji RNO [12]. Ostatecznie doprowadziło to do wprowadzenia całkowicie zmienionego postanowienia: art. 299 ust. 2 WE. Nowe brzmienie tego postanowienia kładło większy nacisk na zasadę dostosowania, wyjaśniając, że „sytuacj[a] gospodarcz[a] i społeczn[a]” RNO „pogorszon[a jest] ich oddaleniem, charakterem wyspiarskim, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem, ich zależnością gospodarczą od niewielkiej liczby produktów, podczas gdy trwałość i łączne występowanie tych czynników poważnie szkodzą ich rozwojowi” (dalej „cechy RNO”). Ponadto stworzyło ono autonomiczną podstawę prawną dla przyjmowania „specyficznych środków” w odniesieniu do RNO. W międzyczasie, niejako z zaskoczenia, Trybunał równolegle, na początku 1998 r., wydał wyrok, który, jak się wydaje, ponownie uznał uprawnienia Rady do dostosowywania prawa na podstawie art. 299 ust. 2 WE [13].

47. Niemniej jednak pozostaje faktem, że Trybunał nie dokonał jeszcze wykładni istoty art. 299 ust. 2 WE, ani art. 349 TFUE [14]. Powrócę do analizy tego ostatniego przepisu później, tam gdzie będzie to potrzebne, przy okazji badania argumentów podniesionych przez strony. Niemniej jednak w tym miejscu należy poczynić pewne uwagi natury ogólnej na temat zakresu art. 349 TFUE.

48. Po pierwsze, należy stwierdzić, że obie zasady przewodnie, czyli zasada integracji oraz zasada dostosowania, są trudne do pogodzenia i utrzymywanie obu z nich jako celów podstawowych wydaje się raczej paradoksalne. W tym kontekście nie można pominąć tego, iż nadanie zasadzie dostosowania wyższej rangi w stosunku do zasady integracji prowadzi w pewnym stopniu do umożliwienia RNO – w przeciwieństwie do KTZ – „przebierania w przepisach”, że tak się wyrażę [15]. Kwestia ta staje się szczególnie drażniąca, gdy wziąć pod uwagę, że niektóre regiony w kontynentalnej części Unii mogą również lub nawet bardziej potrzebować specjalnego traktowania, przynajmniej po fali rozszerzeń, które nastąpiły po 2004 r.

49. Po drugie, jak Rada przyznaje, ustawodawca nie zawsze stosował spójne podejście przy rozstrzyganiu o tym, czy w odniesieniu do specyficznych środków mających zastosowanie do RNO należy korzystać z art. 349 TFUE (lub jego wcześniejszych wersji) czy też z sektorowych podstaw prawnych.

10 — Zobacz wyrok Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, pkt 10, 11. Zobacz ponadto wyrok Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, pkt 13, 14.

11 — Zobacz wyroki: Legros i in., C-163/90, EU:C:1992:326; Lancry i in., C-363/93 i C-407/93 – C-411/93, EU:C:1994:315. W tej drugiej sprawie Trybunał orzekł, że uprawnienie do dostosowania przyznane Radzie przez art. 227 ust. 2 EWG ograniczało się do dziedzin, które na mocy tego przepisu nie miały niezwłocznie zastosowania w odniesieniu do wymienionych w nim terytoriów (zob. pkt 37 i 38 tego samego wyroku).

12 — Zobacz w szczególności deklaracja w sprawie najbardziej oddalonych regionów Wspólnoty, stanowiąca załącznik do traktatu (Dz.U. 1992, C 191, s. 104); Deklaracja z Funchal złożona przez prezydentów regionów najbardziej oddalonych w dniu 14 marca 1996 r.; Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca problemów rozwojowych w najbardziej oddalonych regionach Unii Europejskiej z dnia 24 kwietnia 1997 r. (Dz.U., C 150, s. 62); a także Deklaracja nr 30 w sprawie regionów wyspiarskich, stanowiąca załącznik do Traktatu z Amsterdamu (Dz.U. 1997 C 340, s. 136).

13 — Zobacz wyrok Chevassus-Marche, C-212/96, EU:C:1998:68 (potwierdzony wyrokiem Sodiprem i in., C-37/96 i C-38/96, EU:C:1998:179), w którym Trybunał, jak się wydaje, podjął próbę odróżnienia okoliczności tej sprawy od okoliczności sprawy Legros i in., C-163/90, EU:C:1992:326. W doktrynie zasugerowano, że Trybunał zainspirował się nowym art. 299 ust. 2 WE, którego treść została opublikowana w Dzienniku Urzędowym w dniu 10 listopada 1997 r., czyli zanim Trybunał miał wydać wyrok w tej sprawie (co uczynił w dniu 19 lutego 1998 r.), zob. J. Ziller, (2007), s. 62, i D. Kochenov, The application of EU Law in the EU’s overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon, w: 20 Mich. St. Int’l. L. Rev. 669, s. 708.

14 — Zobacz jednakże postanowienie Região Autónoma dos Açores/Rada, C-444/08 P, EU:C:2009:733. Zobacz także wyrok Sądu Sinaga/Komisja, T-321/00, T-222/01 i T-217/99, EU:T:2006:251.

15 — Trybunał, jak się podnosi, miał świadomość tej kwestii przy rozpatrywaniu spraw, które doprowadziły do wyroków Legros i in., C-163/90, EU:C:1992:326; oraz Leplat, C-260/90, EU:C:1992:66; zob. J. Ziller, (2007), s. 60.

50. Po trzecie, choć na mocy traktatu z Lizbony art. 299 WE został podzielony na trzy odrębne postanowienia, a mianowicie art. 52 TUE i art. 349 oraz art. 355 TFUE, znaczenie tego podziału nie jest jasne [16]. Zgodnie z art. 52 ust. 1 TUE, „traktaty" stosuje się do państw członkowskich – jako adresatów, ponieważ drugi akapit tego postanowienia, który określa zakres terytorialny stosowania „traktatów", odsyła do art. 355 TFUE. W związku z tym, w przeciwieństwie do wcześniejszej sytuacji, jest oczywiste, że zasięg terytorialny traktatu WE jest taki sam, jak traktatu FUE. W odniesieniu do RNO, art. 355 ust. 1 TFUE stwierdza, że „postanowienia traktatów" stosuje się do nich „zgodnie z" art. 349 TFUE. Jednakże postanowienie to nie określa szczegółowo w kategoriach geograficznych, w jaki sposób „traktaty" stosuje się do RNO, poza tym, że wspomina o liście tych terytoriów. Niemniej jednak daje on Radzie możliwość przyjmowania specyficznych środków, między innymi, w celu modyfikacji „stosowania traktatów" do tych regionów pod pewnymi warunkami. W związku z tym wydaje mi się, że art. 349 TFUE nie tylko stanowi podstawę prawną dla przyjęcia „specyficznych środków", lecz także dalej określa zasięg terytorialny „traktatów" jako obejmujący RNO poprzez odniesienie do tych środków.

51. Po czwarte, art. 349 TFUE został nieco poprawiony w porównaniu do poprzednich wersji. Przede wszystkim, nie ma w nim już ogólnego odniesienia do francuskich departamentów zamorskich – które sprawiało wrażenie, że statusu RNO zależy od kwalifikacji danego terytorium w prawie wewnętrznym. Następnie, w przeciwieństwie do wcześniejszego stanu rzeczy, drugi akapit art. 349 TFUE nie stanowi, iż Rada „uwzględnia" niektóre polityki [17], lecz raczej, że specyficzne środki „dotyczą w szczególności" owych polityk. Tym samym obszary polityki RNO stały się przedmiotem specyficznych środków, a nie ich przyczyną, którą to rolę odgrywają już wymienione cechy RNO.

52. Jednakże jedna zmiana wprowadzona przez traktat z Lizbony niestety zaciemniła obraz. Mam tu na myśli niejasne odniesienie zawarte w akapicie pierwszym, zdanie drugie art. 349 TFUE do tego, że „specyficzne środki [mogą być] przyjmowane […] przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą". Przede wszystkim wydaje mi się, że art. 349 TFUE stanowi sam w sobie specjalną procedurę ustawodawczą na podstawie art. 289 ust. 2 TFUE. Znaczenie tego zdania jest też przedmiotem sporu w doktrynie [18], jak też między stronami i interwenientami, co było widoczne w trakcie ich wystąpień [19]. Niemniej jednak w niniejszym przypadku nie ma potrzeby rozstrzygania tej kwestii w sposób autorytatywny.

16 — W doktrynie wyrażono pogląd, że powodem tego podziału była po prostu chęć „uporządkowania" treści art. 299 WE; zob. J. Ziller, Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty, w: *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, ed. D. Kochenov, 2011, Kluwer Law, Niderlandy, s. 81 i 82 (dalej „J. Ziller, 2011"); F. Murray, *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Niderlandy, s. 89.

17 — Powyższe dziedziny polityki to: polityki celne i handlowe, polityka fiskalna, strefy wolnocłowe, polityki w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa, warunki zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby, pomoc państwowa i warunki dostępu do funduszy strukturalnych oraz programów horyzontalnych Unii (zwanej dalej „politykami RNO").

18 — D. Perrot w Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne, w: R.T.D. Eur. 2009, s. 733, podnosi, że to „godne Sybilli" zdanie ma na celu odsunięcie na bok innych szczególnych procedur legislacyjnych, które określają bardziej restrykcyjne wymogi w zakresie większości głosów niż te, które wynikają z art. 16 ust. 3 TUE (większość kwalifikowana). I. Omarjee, jak się wydaje, zajmuje przeciwne stanowisko; zob. op.cit., s. 134. J. Ziller, (2011), twierdząc, że sformułowanie to powinno być interpretowane w świetle brzmienia art. III - 330 traktatu konstytucyjnego, który odnosił się do niektórych kategorii aktów ustawodawczych w nowej hierarchii norm odpowiadających niewątpliwie, na gruncie traktatu z Lizbony, trójpodziałowi na akty ustawodawcze, delegowane i wykonawcze.

19 — O ile dobrze rozumiem te argumenty, *Rada* i *Królestwo Hiszpanii* podnoszą, opierając się na wykładni historycznej art. 349 TFUE, że celem tego sformułowania jest zapewnienie Radzie możliwości przyjęcia specyficznych środków w postaci zarówno aktów ustawodawczych, jak i nieustawodawczych. *Republika Portugalska* uznała, że sformułowanie to ma na celu danie pierwszeństwa art. 349 TFUE w stosunku do innych szczególnych procedur legislacyjnych, natomiast *Republika Francuska* twierdzi, że jego zadaniem jest skumulowanie wymogów tych procedur. *Komisja* nie zgadza się z żadnym z tych stanowisk i twierdzi, w szczególności, że rozróżnienie między aktem ustawodawczym a nieustawodawczym nie jest tożsame z podziałem na „pierwotne/wtórne prawo Unii".

C – Czy art. 349 TFUE jest ograniczony do dostosowań prawa pierwotnego (teoria Komisji)?

53. Od chwili przyjęcia traktatu z Amsterdamu Komisja konsekwentnie broni wąskiej wykładni art. 349 TFUE [20]. Jest ona oparta przede wszystkim na odczytaniu w szczególny sposób, w ścisłym połączeniu art. 349 i art. 355 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym w typowej sytuacji do RNO stosuje się tylko „postanowienia traktatów" [21], z wyłączeniem prawa wtórnego. Ponieważ art. 349 TFUE stwierdza, że Rada „przyjmuje specyficzne środki zmierzające […] do określenia *warunków stosowania traktatów* do tych regionów" (wyróżnienie moje), Komisja wywnioskowała na tej podstawie, że postanowienie to upoważnia Radę jedynie do zmiany sposobu, w jaki prawo pierwotne stosuje się do RNO.

54. Zaletą dokonanej przez Komisję interpretacji jest jej prostota. Niemniej jednak budzi ona moje wątpliwości w wielu aspektach.

55. Po pierwsze, przedstawiłem powyżej w pkt 50 sposób, w jaki „traktaty", jako pojęcie używane w art. 52 TEU oraz w art. 349 TFUE i art. 355 ust. 1 TFUE, obowiązują w odniesieniu do RNO. Jak zaraz wyjaśnię, postanowienia te nie pozwalają na przyjęcie stanowiska Komisji.

56. Rzeczywiście, o ile nie zostanie wykazane inaczej, pojęcie „traktatów" należy zwykle rozumieć jako odnoszące się do porządku prawnego Unii jako całości (*acquis*), a nie w wąskim znaczeniu. Tak jest w szczególności w przypadku, gdy słowo to użyte jest w liczbie mnogiej, jak w tych postanowieniach. Uznanie prawa do dostosowywania tylko prawa pierwotnego, a nie wtórnego, byłoby nierozsądne i sprzeczne z zasadą *a maiore ad minus*. W innym miejscu wzmianki o „traktatach" zwykle rozumie się jako obejmujące akty prawa wtórnego, tak jak jest w przypadku art. 19 TEU i art. 258 TFUE. Komisja może oczywiście twierdzić, że każdy przepis należy rozumieć na jego własny sposób. Chociaż może to oczywiste, z tego właśnie powodu, na przykład, odesłanie do „traktatów" w pierwszym zdaniu art. 6 ust. 1 TUE i drugim zdaniu art. 1 ust. 2 TFUE w związku z ich statusem w ogólnej hierarchii norm, nie obejmuje aktów prawa wtórnego. Jednakże art. 52 TEU oraz art. 349 TFUE i art. 355 ust. 1 TFUE są postanowieniami o charakterze ogólnym (dwa ostatnie znajdują się w części siódmej traktatu FUE zatytułowanej „Postanowienia ogólne i końcowe"). Co więcej, wbrew temu, co twierdzi Komisja, orzecznictwo w odniesieniu do KTZ nie pozwala obronić jej zdania [22].

57. Po drugie, przedstawiona w odpowiedzi na pytanie Trybunału koncepcja, zgodnie z którą teoria Komisji może wywodzić się z art. 288 TFUE, jest nieprzekonywająca: postanowienie to, niezależnie od tego, że reguluje skutki prawne prawa wtórnego, określa również, *do kogo* jest ono kierowane (jego adresatów). Natomiast nie ma w nim mowy o tym, *gdzie* przepisy te mają zastosowanie.

58. Po trzecie, przeprowadzona przez Komisję interpretacja art. 349 TFUE wydaje się wybiórcza. Akapit pierwszy tego postanowienia zezwala Radze na to, aby „przyjm[owała] specyficzne środki zmierzające *w szczególności* do określenia warunków stosowania traktatów do tych regionów, *w tym wspólnych polityk*" (wyróżnienie moje). Tym samym, chociaż specyficzne środki, będące przedmiotem niniejszego postępowania, mogą oczywiście obejmować zmienione warunki stosowania traktatów, nie są one ograniczonego do tego jedynego elementu.

20 — Zobacz w szczególności odpowiedź udzieloną przez Przewodniczącego Komisji R. Prodiego w dniu 4 września 2001 r. na pytanie parlamentarne P-1691/2001 (Dz.U. 2002 C 81E s. 52), zgodnie z którą „Komisja pozostaje na stanowisku, że art. 299 ust. 2 [WE] powinien być stosowany jako podstawa prawna jedynie do wyjątków od postanowień traktatu, bez uszczerbku dla stosowania szczególnych podstaw prawnych dla wspólnych polityk".

21 — Przypomnę, że niektóre wersje językowe art. 355 ust. 1 TFUE (na przykład wersje językowe duńska i niemiecka) nie odnoszą się do „postanowień traktatów", lecz jedynie do „traktatów".

22 — W wyroku van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32) Trybunał stwierdził, że skoro na podstawie art. 227 ust. 3 WE (obecnie art. 355 ust. 2 TFUE) traktatu WE nie stosuje się do niderlandzkich Antyli będących KTZ, ze względu na brak konkretnego przepisu, który stanowi inaczej, przekłada się to na wyłączenie możliwości stosowania do tego terytorium również prawa wtórnego, zob. pkt 35–41.

59. Po czwarte, drugi akapit art. 349 TFUE stanowi, że specyficzne środki dotyczą „w szczególności" polityk RNO. W zakresie, w jakim wiele z tych polityk, nie jest w sposób wyczerpujący regulowane przez prawo pierwotne, należyta interpretacja art. 349 TFUE powinna obejmować uprawnienie Rady do wprowadzania zmian w przepisach prawa wtórnego.

60. Po piąte, sam fakt, że specyficzne środki mogą być ewentualnie przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, jest argumentem na rzecz stwierdzenia, że art. 349 TFUE może być stosowany w celu dostosowania prawa wtórnego, niezależnie od dokładnego celu tego zdania.

61. Wreszcie Komisja wskazuje, że jej wykładnia jest zgodna z historyczną ewolucją postanowienia, które obecnie jest art. 349 TFUE. W tym zakresie nie uważam, żeby przy wykładni art. 349 TFUE mogło być pomocne odniesienie (w szczególności) do treści art. 227 ust. 2 WE, która jest zasadniczo inna. Przeciwnie, art. 349 TFUE należy interpretować autonomicznie.

62. W świetle powyższego, wbrew pozostałym argumentom podnoszonym przez Komisję, należy stwierdzić, że art. 349 TFUE nie jest ograniczony do dostosowań prawa pierwotnego. W tych okolicznościach skargi w sprawach C-133/14 – C-135/14 powinny zostać oddalone.

D – *Czy art. 349 TFUE wyklucza możliwość odroczenia stosowania prawa Unii (główny argument Parlamentu)?*

63. Parlament, jak się wydaje, zajmuje pośród spierających się instytucji stanowisko kompromisowe. Przede wszystkim twierdzi bowiem, że zwykłe odroczenie stosowania prawa Unii nie może być ustanowione na podstawie art. 349 TFUE, lecz powinno zostać przyjęte na podstawie prawnej o charakterze sektorowym. Jego zdaniem podstawy sektorowe dają już ustawodawcy Unii możliwość ustalania zróżnicowanych okresów implementacji. Natomiast żadna z cech RNO, sama w sobie, bez wątpienia nie uzasadnia podjęcia takich działań.

64. Chociaż żywię pewną sympatię do podejścia zrównoważonego, z tym konkretnym stanowiskiem nie mogę się zgodzić. Z jednej strony, okoliczność, że Parlament nie wniósł skargi o stwierdzenie nieważności mini-dyrektywy świadczy o braku przekonania[23]. Lecz co ważniejsze, art. 349 TFUE odnosi się jedynie do „specyficznych środków". Bez głębszej analizy można stwierdzić, że nie wyłączono w nim możliwości odroczenia przez Radę daty implementacji środka UE.

65. Dla pewności art. 349 TFUE wyjaśnia, co należy rozumieć przez „specyficzne środki", które Rada może przyjąć: „Rada […] przyjmuje specyficzne środki zmierzające *w szczególności* do określenia warunków stosowania traktatów do tych regionów, *w tym* wspólnych polityk […] [Specyficzne środki] dotyczą *w szczególności* [polityk RNO]" (wyróżnienie moje). Jak widać, stosowane są klauzule otwarte. Tak więc nawet przy założeniu, iż odroczenie daty implementacji spornych środków nie może należeć do tego typu sytuacji, treść tego postanowienia nie wyklucza takiej możliwości.

66. Co istotniejsze jednak, jeśli Rada podejmie decyzję o odroczeniu zgodnie z art. 349 TFUE daty implementacji środka Unii, faktycznie będzie to stanowić „specyficzny środek", będący odstępstwem od normy generalnej. Jak słusznie zaznaczają Rada i Republika Portugalska, sztuczne rozróżnienie pomiędzy charakterem stałym lub tymczasowym specyficznych środków, które pociąga za sobą wykładnia proponowania przez Parlament, w rzeczywistości nie znajduje żadnej podstawy prawnej w art. 349 TFUE. Okoliczność, że art. 349 TFUE opisuje cechy RNO jako stałe, nie zmienia faktu, że specyficzne środki, które Rada mają charakter tymczasowy. Przeciwnie, jak wyjaśnię poniżej i jak twierdzi Republika Portugalska, z pewnością jest bardziej prawdopodobne, że stałe odstępstwo będzie

23 — W odpowiedzi na pytanie zadane na rozprawie Parlament potwierdził, że nie zakwestionował mini-dyrektywy z powodów politycznych.

naruszać akapit trzeci art. 349 TFUE. Ponadto, jeżeli Rada może przyjąć specyficzny środek na podstawie art. 349 TFUE, wyłączający określony RNO z zakresu zastosowania prawa Unii całkowicie, z zastrzeżeniem okresowych zmian, to nie rozumiem, dlaczego nie może również odroczyć daty stosowania prawa wtórnego w takim regionie.

67. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał oddalił argument Parlamentu, że art. 349 TFUE zakazuje możliwości odraczania stosowania prawa Unii. W konsekwencji skarga w sprawie C-136/14 i zarzut polegający na zakwestionowaniu art. 4 rozporządzenia w sprawie C-132/14 powinny zostać oddalone. Pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia argumentu Parlamentu, zgodnie z którym Rada nie mogła skorzystać z art. 349 TFUE w celu przyjęcia art. 1, art. 2 i art. 3 ust. 3 rozporządzenia, które przeanalizuję poniżej w pkt 78 i następnych. Niemniej jednak uważam, że wcześniej należy przedstawić kilka uwag dodatkowych.

E – *Dalsze rozważania na temat podejścia przyjętego przez Radę*

68. Z powyższych rozważań wynika, że pozostało mi jedynie ustosunkować się do stanowiska Rady, które, co do zasady, podzielam. Mimo że być może nie jest to konieczne, to biorąc pod uwagę dyskusję, do której doprowadził art. 349 TFUE oraz w celu wniesienia jasności na przyszłość, skorzystam z okazji, żeby przedstawić moją opinię i zastrzeżenia w odniesieniu do wykładni Rady.

69. Na wstępie muszę stwierdzić, że nie przekonało mnie stanowisko Rady (i interwenientów), że art. 349 TFUE, jako *lex specialis, musi* być wykorzystywany w każdym przypadku, gdy przedmiotem wniosku ustawodawczego są RNO. Po pierwsze, jedyny wyrok, na który powołuje się Rada, aby uzasadnić to stanowisko, oparty był na zupełnie innych okolicznościach [24]. Po drugie, opierając swoje stanowisko przede wszystkim na specyfice geograficznej art. 349 TFUE, Rada nie wyjaśniła, z wyjątkiem uwag dotyczących art. 114 TFUE, dlaczego art. 349 TFUE jest bardziej szczegółowy w odniesieniu do swojej treści normatywnej, niż podstawy sektorowe, za którymi opowiada się Komisja. Po trzecie, choć podstawa prawna, na jakiej opierane są inne akty Unii, jest bez znaczenia [25], stwierdzam, że stanowisko Rady nie współgra z jej własną bieżącą praktyką [26]. Po czwarte, proponowana przez Radę wykładnia art. 349 TFUE wydaje się pomijać fakt, że RNO nie mają automatycznego prawa na mocy tego postanowienia do domagania się, aby ich szczególna sytuacja została wzięta pod uwagę [27].

70. Zatem, moim zdaniem, nic w treści traktatów nie wskazuje na to, aby art. 349 TFUE miał pierwszeństwo wobec podstaw sektorowych. Innymi słowy, art. 349 TFUE nie jest „prawodawczą czarną dziurą". Przy założeniu, że przesłanki określone w tym postanowieniu są spełnione, Rada ma wybór między skorzystaniem z tego postanowienia albo z postanowień sektorowych, lecz nie ma obowiązku wyboru jednego kosztem drugiego. Uprawnienie to oczywiście pozostaje bez uszczerbku dla stosowania innych zasad ogólnych, o których mowa powyżej w pkt 38.

24 — Zobacz wyrok Komisja/Rada, C-533/03, EU:C:2006:64. Wyrok ten dotyczył kwestii podstawy prawnej aktu prawa wtórnego w dziedzinie współpracy podatkowej. Rada powołuje się na pkt 45 tego wyroku, który odnosi się do posiadania przez art. 93 WE (obecnie art. 113 TFUE), dotyczącego harmonizacji niektórych podatków, statusu *lex specialis* w stosunku do ogólnego postanowienia dotyczącego zbliżenia ustawodawstw określonych w art. 95 WE (obecnie art. 114 TFUE). To ostatnie postanowienie wyraźnie stanowi, że ma ono zastosowanie „[z] zastrzeżeniem, że traktaty nie stanowią inaczej", a co więcej, nie ma zastosowania do harmonizacji „przepisów podatkowych". Zatem, w przeciwieństwie do niniejszych spraw, ten przykład *lex specialis* wydaje się oczywisty.

25 — Zobacz wyrok Parlament/Rada, C-48/14, EU:C:2015:91, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Zobacz, tytułem najnowszych przykładów, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013 z dnia 13 marca 2013 r. ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 247/2006 (Dz.U. L 78, s. 23), które zostało przyjęte na łącznej podstawie art. 42 ust. 1, art. 43 ust. 2 i art. 349 TFUE; a także dyrektywa Rady 2013/61/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniająca dyrektywy 2006/112/WE i 2008/118/WE w odniesieniu do francuskich regionów najbardziej oddalonych, a w szczególności Majotty (Dz.U. L 353, s. 5), która została wydana na podstawie art. 113 TFUE (wymagającego jednomyślności), w tym samym dniu, co sporne akty. Rada, zapytana na ten temat podczas rozprawy, odpowiedziała, że ze „względów praktycznych" podstawa prawna tej ostatniej dyrektywy nie została zmieniona na art. 349 TFUE.

27 — Zobacz podobnie postanowienie Região Autónoma dos Açores/Rada, C-444/08 P, EU:C:2009:733, pkt 38, 39.

71. Jeśli chodzi o wybór pomiędzy podstawami sektorowymi i art. 349 TFUE, Rada (wraz z interwenientami) wnioskuje z wyrażenia „biorąc pod uwagę", użytego w tym postanowieniu, że podjęte środki, jako takie, nie muszą mieć na celu usunięcia strukturalnych trudności, z którymi borykają się RNO. Ponadto z użycia wyrażeń „w szczególności" i „w tym", jak również towarzyszących im obszernych wyliczeń, wywodzi, że art. 349 TFUE powinien mieć szeroki zakres stosowania, w tym również, w stosownych przypadkach, w sprawach dotyczących środowiska. Przyznaje ona jednak, że specyficzne środki powinny być „niezbędne, proporcjonalne i dokładnie określone".

72. Pozostaje zgodzić się z Radą, że art. 349 TFUE został sformułowany w niezwykle szeroki sposób. Nie oznacza to w istocie konieczności zaakceptowania jej tezy. Wydaje się, że w przypadku gdy powstaje możliwość przyjęcia „specyficznego środka", kompetencje ustawowe Rady są niemalże nieograniczone i obejmują nawet możliwość dostosowania prawa pierwotnego [28].

73. Jednakże nie jestem przekonany, że Rada może jedynie odwoływać się do cech RNO – cechy te muszą być rzeczywiście brane pod uwagę. Zadbanie o to, jak się wydaje, jest przede wszystkim zadaniem prawodawcy [29]. W konsekwencji kontrola sądowa w tym zakresie powinna być, podobnie jak w przypadku innych decyzji ustawodawczych, ograniczona do minimum [30]. Zgodnie ze wspomnianym podejściem, powstrzymam się od zajęcia stanowiska w kwestii, czy względy środowiskowe mogą uzasadniać posłużenie się art. 349 TFUE, ponieważ nie jest to konieczne dla niniejszego postępowania. Powiem natomiast, że w sprawach takich jak rozpatrywane, z art. 293 TFUE wynika, że przy zmianie podstawy prawnej wniosku ustawodawczego Rada powinna działać jednomyślnie. Co więcej, w takiej sytuacji nie można wykluczyć, że Komisja mogłaby wycofać wniosek, jeżeli spełnione byłyby ku temu warunki [31].

74. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, należy zauważyć, że – po pierwsze – art. 349 TFUE zawiera wbudowany zawór bezpieczeństwa: specyficzne środki przyjmowane są „bez podważania integralności i spójności porządku prawnego Unii". Ale co to znaczy? Czy w rzeczywistości wymóg ten nie jest tożsamy ze zwykłą kontrolą proporcjonalności, w tym znaczeniu, że specyficzne środki powinny być „niezbędne, proporcjonalne i dokładnie określone"?

75. Sformułowanie to pochodzi z wyroku Chevassus-Marche [32], dotyczącego postanowienia art. 227 ust. 2 WE, które zostało dogłębnie zmienione. Wątpliwe jest zatem, czy ta linia orzecznictwa może zostać bezpośrednio zastosowana do art. 349 TFUE. Prawdę mówiąc, możliwość „podważania integralności i spójności porządku prawnego Unii" wydaje się pokrewna koncepcji „poważnego ryzyka naruszenia jedności lub spójności prawa Unii", o której mowa jest w art. 256 ust. 2 TFUE. Mimo to słusznie zadano pytanie, czy na podstawie art. 349 TFUE w ogóle możliwe jest odstąpienie od rozporządzeń dotyczących rynku wewnętrznego lub wspólnej polityki bez podważania ich funkcjonowania oraz integralności i spójności porządku prawnego Unii [33]. Jednak nie widzę tu żadnej innej możliwości – odpowiedź przecząca naruszałaby cel art. 349 TFUE. W rzeczywistości istnieje już orzecznictwo na poparcie tego stanowiska (choć wprawdzie nie dotyczy ono bezpośrednio art. 299 ust. 2 WE ani art. 349 TFUE) – w opinii RAR [34] rzecznik generalny J. Mischo stwierdził, że nieograniczona możliwość wywozu cukru, wytworzonego dzięki dopłatom rolnym, z Azorów do pozostałej części Wspólnoty prowadziłaby do „wypaczenia systemu". Niemniej jednak Trybunał

28 — Były sędzia J.-P. Puissochet, pisząc jako osoba prywatna w artykule „Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques", w: *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, ed. G.C. Rodríguez Iglesias i in., 1999, Nomos, Baden-Baden, s. 506, przypis 54, zasugerował, że nie było konieczności wydania decyzji w sprawie podatku od dokowania, której dotyczył wyrok Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68), *dodatkowo* na podstawie art. 235 WE (obecnie art. 352 TFUE) oprócz *art.* 227 ust. 2 WE.

29 — Por. D. Perrot, op.cit., pkt 56. Zobacz analogicznie wyrok Sodiprem i in. (C-37/96 i C-38/96, EU:C:1998:179), pkt 33.

30 — Zobacz, w odniesieniu do art. 227 ust. 2 EWG, wyrok Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, pkt 14, 17.

31 — Zobacz, w odniesieniu do zwykłej procedury ustawodawczej, wyrok Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217.

32 — C-212/96, EU:C:1998:68, pkt 49.

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

34 — Opinia w sprawie RAR, C-282/00, EU:C:2002:299, pkt 81–92.

odparł, że bez wyraźnego zakazu i w świetle podstawowej zasady swobodnego przepływu towarów, nie istniały żadne ograniczenia co do wysyłki tego cukru do Wspólnoty. Ponadto program ramowy przyznający tę pomoc nie zamierzał dokonać podziału rynku na Azorach ani stworzyć niedających się przezwyciężyć przeszkód handlowych, lecz przyczynić się do ich uczestnictwa w rynku wewnętrznym przy jednoczesnym przyznaniu im pewnych korzyści [35].

76. Po drugie, myślę, że z akapitu trzeciego art. 349 TFUE wynika, że musi istnieć jakieś legislacyjne ograniczenie uprawnienia Rady, które odzwierciedla rozróżnienie pomiędzy RNO i KTZ. Rzeczywiście, cały pomysł przejścia na status RNO polega na tym, że prawo Unii powinno, co do zasady, stosować się w całości, jeśli tylko lokalna sytuacja nie uniemożliwia realizacji tego założenia. W tym świetle nie wydaje mi się, aby trwałe odstępstwo, bez żadnego rodzaju okresowej kontroli ani klauzuli wygaśnięcia, było zgodne z celem tego postanowienia [36].

77. Jednak nikt w niniejszym postępowaniu nie twierdzi, że kwestionowane środki stanowią zagrożenie dla porządku prawnego Unii. Nie jest zatem konieczne, aby Trybunał wypowiadał się w tej kwestii.

F – *Pozostałe zagadnienia dotyczące sprawy C-132/14 i ich konsekwencje dla skargi o stwierdzenie nieważności*

78. Stwierdziłem już, że trzy skargi Komisji o stwierdzenie nieważności (sprawy od C-133/14 do C-135/14), jak również skargi Parlamentu skierowane przeciwko dyrektywie horyzontalnej w sprawie C-136/14 i jego zarzut dotyczący zakwestionowania art. 4 rozporządzenia w sprawie C-132/14, należy oddalić. W odniesieniu do dalszej części sprawy C-132/14 Parlament nie zaprzecza, że Rada mogła przyjąć art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 5 rozporządzenia na podstawie art. 349 TFUE. W związku z tym Trybunał musi rozstrzygnąć, czy Rada była uprawniona do skorzystania z tego postanowienia w celu przyjęcia art. 1, art. 2 i art. 3 ust. 3 rozporządzenia, czy też powinna zamiast tego oprzeć się na art. 43 ust. 2 TFUE.

79. Przechodząc zatem, po pierwsze, do art. 1 ust. 2 rozporządzenia, uważam, że argument Parlamentu w odniesieniu do tego przepisu, który dotyczy zakazu połowów za pomocą okrężnic, jest, jak zauważa Rada, oparty na niezrozumieniu celu rozporządzenia, a konkretnie jego motywu 3 [37]. Celem rozporządzenia nie jest próba ochrony dużych ryb migrujących, takich jak tuńczyk lub gatunki tuńczykopodobne, dla dobra tych gatunków (co i tak wydaje się bezcelowe, mając na względzie ich charakter migrujący), lecz *ochrona ich w pobliżu wybrzeża Majotty z korzyścią dla miejscowej floty*, która z racji tego, że nadal w znacznym stopniu wykorzystuje taklowce mechaniczne zamiast bardziej zaawansowanych okrężnic, nie może konkurować z flotami zagranicznymi. W związku z tym, ponieważ taki zakaz, jak się wydaje, uwzględnia specyficzną sytuację społeczno-gospodarczą Majotty, mógł on zostać wydany na podstawie art. 349 TFUE.

80. Podobnie art. 2 (wprowadzający odstępstwo od stosowania przepisów dotyczących etykietowania produktów rybołówstwa oferowanych konsumentowi finalnemu w sprzedaży detalicznej na Majotcie) również, jak się wydaje, bierze pod uwagę te same czynniki, co poświadcza motyw 4 rozporządzenia [38].

35 — Zobacz wyroki: RAR, C-282/00, EU:C:2003:277, pkt 55, 59; a także Sodiprem i in. (C-37/96 i C-38/96, EU:C:1998:179), pkt 33, w którym Trybunał orzekł, że zakłócenia rynku wewnętrznego spowodowane przez te odstępstwa powinny być „możliwie niewielkie i nie mogą zatem negatywnie wpływać na warunki wymiany handlowej w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem".

36 — Podobnie, zob. w szczególności, Kochenov, op.cit., s. 712.

37 — Motyw ten brzmi: „zakazać używania okrężnic do połowu ławic tuńczyka oraz ryb tuńczykopodobnych wewnątrz obszaru w obrębie 24 mil od linii podstawowych wyspy w celu ochrony ławic dużych migrujących gatunków ryb w pobliżu wyspy Majotta". Ponadto w motywie 7 rozporządzenia opisano flotę Majotty jako „słabo rozwiniętą flotę taklowców mechanicznych".

38 — Motyw ten stanowi, między innymi, że „biorąc pod uwagę bardzo fragmentaryczne i niedostatecznie rozwinięte majotyjskie strategie wprowadzania do obrotu, zastosowanie przepisów dotyczących etykietowania produktów rybołówstwa oznaczałoby dla detalistów obciążenie nieproporcjonalne do informacji, które byłyby przekazywane konsumentowi".

81. Jeśli chodzi o inne przepisy rozpatrywanego rozporządzenia, a mianowicie art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 3, pozostaje zgodzić się z Radą, że mają one charakter pomocniczy wobec przeważającego celu rozporządzenia, którym jest wprowadzenie pewnych specyficznych przepisów i odstępstw, które uwzględniają szczególną sytuację społeczno-gospodarczą Majotty. A więc, jak wynika z orzecznictwa, o którym mowa w pkt 38 powyżej, Rada zasadnie posłużyła się wyłącznie art. 349 TFUE i, moim zdaniem, problem podwójnej (lub potrójnej) podstawy prawnej tu nie występuje.

82. W związku z tym, w świetle wszystkich powyższych rozważań, uważam, iż pozostałe zarzuty podnoszone przez Parlament wobec art. 1, art. 2 i art. 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie C-132/14 również powinny zostać oddalone jako bezzasadne, a co za tym idzie należy oddalić wszystkie pięć skarg w całości.

G – *Rozważania pomocnicze*

83. Jeżeli Trybunał nie uzna, że Rada była uprawniona do skorzystania z art. 349 TFUE jako wyłącznej podstawy prawnej spornych środków, potrzebne mogą być pewne dalsze wyjaśnienia.

1. Stwierdzenie nieważności w całości czy w części?

84. Proponowana przez Komisję wykładnia jest dość prosta: gdyby Trybunał się do niej przychylił, sporne akty powinny zostać bezwarunkowo za nieważne w całości.

85. Jednakże, gdyby Trybunał miał zamiast tego podzielić stanowisko Parlamentu, mielibyśmy do czynienia ze zróżnicowanymi konsekwencjami. Z jednej strony należałoby oczywiście stwierdzić nieważność dyrektywy horyzontalnej ze względu na to, iż nie mogła ona zostać skutecznie przyjęta na podstawie art. 349 TFUE. Natomiast sytuacja jest mniej oczywista w odniesieniu do rozporządzenia. W tym wypadku rozwiązanie zależy od tego, czy Trybunał zgadza się z Parlamentem i) że art. 349 TFUE nie pozwala na przyjmowanie specyficznych środków w postaci prostych odroczeń (co prowadziłoby do stwierdzenia nieważności art. 4 rozporządzenia); ii) że art. 1, art. 2 i art. 3 ust. 3 rozporządzenia nie uwzględniają sytuacji społeczno-gospodarczej Majotty, lecz są dość ogólnymi środkami WPRyb (co prowadziłoby do nieważności tych przepisów); lub iii) co do wszystkich powyższych zagadnień.

86. W tym względzie Parlament utrzymuje, że rozporządzenie powinno być przyjęte jednocześnie na sektorowych podstawach prawnych i art. 349 TFUE, gdyż nie można wskazać jednej dominującej podstawy prawnej. Rada jednak odpowiada na ten argument – moim zdaniem słusznie, co w zupełności pokazała rozprawa – że Parlament nie wyjaśnił, dlaczego przepisy rozporządzenia, które, jak Parlament podnosi, nie mogły zostać przyjęte na podstawie art. 349 TFUE, nie mogą być traktowane w sposób oddzielny od pozostałej jego części. Na przykład, nie widzę, co przepisy dotyczące etykietowania produktów rybołówstwa oferowanych w sprzedaży detalicznej na Majotcie w ramach WORPRA (art. 2 rozporządzenia) mają wspólnego z przepisami dotyczącymi zdolności połowowej i rejestrem statków w ramach WPRyb (art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia).

87. Jednakże, ponieważ skarga Parlamentu w sprawie C-132/14 nie powinna, w mojej opinii, zostać uwzględniona, nie będę rozwijał tej linii rozumowania.

2. Wniosek o utrzymanie w mocy spornych przepisów

88. Komisja i Rada, powołując się na art. 264 ust. 2 TFUE, zwróciły się do Trybunału o utrzymanie w mocy spornych przepisów w przypadku stwierdzenia ich nieważności, na co Parlament zgodził się w duplice. Rozumiem, że wniosek ten obejmuje możliwość częściowego stwierdzenia nieważności rozporządzenia w odniesieniu do tych uchylonych przepisów.

89. W przypadku, gdyby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonych środków w części lub w całości, to w konsekwencji przepisy, które akty te mają zmienić, miałyby zastosowanie do Majotty w czasie określonym w tych przepisach, tak samo, jak w innych częściach Unii. Bezsporne jest, że sporne środki są konieczne i że ich treść jest uzasadniona w świetle obecnej sytuacji Majotty.

90. W tych okolicznościach sądzę, że, wyjątkowo, nieutrzymanie tych aktów w mocy byłoby nieproporcjonalne.

91. Odnotowuję fakt, że Komisja i Rada nie wskazują żadnego konkretnego okresu, w ciągu którego środki, których nieważność stwierdzono, powinny zostać utrzymane w mocy, lecz wnoszą o to, aby zostały one utrzymane w mocy do czasu wejścia w życie nowych środków, opartych na właściwych podstawach prawnych.

92. Niemniej jednak jest bardzo ważne, aby skutki niezgodnych z prawem aktów nie były utrzymane w mocy przez okres dłuższy niż ściśle konieczny. W tym względzie warto odnotować, że proces legislacyjny w rozpatrywanych przypadkach, w którym również obowiązywały pewne terminy, trwał od zgłoszenia wniosku do jego przyjęcia około sześć miesięcy. Ponieważ instytucje są zgodne w kategoriach politycznych co do konieczności lub treści spornych środków, szybkie przeprowadzenie procedury legislacyjnej zdaje się możliwe. Dlatego też, aby zachęcić prawodawcę Unii do tego, aby tak właśnie postąpił w przypadku, gdyby Trybunał zdecydował o stwierdzeniu nieważności zaskarżonych środków w całości lub w części, jestem zdania, że skutki uchylonych środków powinny zostać utrzymane na okres wynoszący nie więcej niż sześć miesięcy od daty ogłoszenia wyroku w niniejszych sprawach połączonych.

VI – **Koszty**

93. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ we wszystkich pięciu przypadkach Rada wniosła o obciążenie kosztami Parlamentu i Komisji, a Parlament i Komisja przegrały sprawy należy obciążyć je kosztami postępowania.

94. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu, państwa członkowskie oraz instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Portugalska powinny zatem ponieść własne koszty we wszystkich pięciu sprawach.

VII – **Wnioski**

95. W świetle wszystkich powyższych uwag proponuję, aby Trybunał orzekł, że:

— skargi zostają oddalone;

— Parlament i Komisja zostają obciążone kosztami postępowania;

— Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska i Republika Portugalska pokrywają własne koszty.