Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 25. júna 2015 [1]

Spojené veci C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 a C-136/14

Európsky parlament (veci C-132/14 a C-136/14)
a
Európska komisia (veci C-133/14 až C-135/14)
proti

Rade Európskej únie

„Žaloba o neplatnosť — Nariadenie (EÚ) č. 1385/2013 — Smernica 2013/62/EÚ — Smernica 2013/64/EÚ — Právny základ — Článok 349 ZFEÚ — Pôsobnosť — Najvzdialenejší región — Zmena štatútu Mayotte“

1. V predmetných konaniach sa Parlament a Komisia domáhajú, aby Súdny dvor zrušil nariadenie č. 1385/2013 [2] a smernicu 2013/64 [3]. Navyše Komisia tiež požaduje zrušenie smernice 2013/62 [4] (ďalej spolu len „napadnuté opatrenia“). Otázkou v týchto konaniach je, či boli napadnuté opatrenia prijaté na správnom právnom základe.

2. Podstatou posudzovaných vecí je: aká je pôsobnosť článku 349 ZFEÚ? Táto otázka vznikla z dôvodu zmeny štatútu Mayotte podľa práva Únie. V súvislosti s miestnym referendom v roku 2009 ostrovy, ktoré tvoria súostrovie Mayotte, pokročili v postupe integrácie do Francúzskej republiky a 31. marca 2011 sa stali francúzskym zámorským departementom a regiónom. V nadväznosti na súvisiacu žiadosť Francúzskej republiky sa Európska rada rozhodla k 1. januáru 2014 zmeniť štatút Mayotte zo zámorskej krajiny alebo územia (ďalej len „ZKÚ“) na najvzdialenejší región (ďalej len „NR“). [5]

3. Medzi inštitúciami však došlo k sporu týkajúcemu sa napadnutých opatrení v súvislosti so spomínanou zmenou štatútu. Rada, ktorá nesúhlasila s navrhovanými sektorovými základmi napadnutých opatrení, sa rozhodla prijať ich podľa článku 349 ZFEÚ. Otázkou teraz je, či bola Rada oprávnená tak urobiť, čo, ako uvidíme, sa domnievam, že áno.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nariadenie Rady (EÚ) č. 1385/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa menia nariadenia Rady (ES) č. 850/98 a (ES) č. 1224/2009 a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009, (EÚ) č. 1379/2013 a (EÚ) č. 1380/2013 z dôvodu zmeny štatútu Mayotte vo vzťahu k Európskej únii (Ú. v. EÚ L 354, s. 86) (ďalej len „nariadenie“).

3 — Smernica Rady 2013/64/EÚ zo 17. decembra 2013, ktorou sa menia smernice Rady 91/271/EHS a 1999/74/ES a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2006/7/ES, 2006/25/ES a 2011/24/EÚ z dôvodu zmeny štatútu Mayotte vo vzťahu k Európskej únii (Ú. v. EÚ L 353, s. 8) (ďalej len „horizontálna smernica“).

4 — Smernica Rady 2013/62/EÚ zo 17. decembra 2013, ktorou sa mení smernica 2010/18/EÚ, ktorou sa vykonáva revidovaná Rámcová dohoda o rodičovskej dovolenke uzavretá medzi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a ETUC z dôvodu zmeny štatútu Mayotte vo vzťahu k Európskej únii (Ú. v. EÚ L 353, s. 7) (ďalej len „malá smernica“).

5 — Rozhodnutie Európskej rady z 11. júla 2012, ktorým sa mení a dopĺňa štatút Mayotte vo vzťahu k Európskej únii (2012/419/EÚ) (Ú. v. EÚ L 204, s. 131).

I – **Právny rámec**

A – *Príslušné uplatniteľné a zrušené ustanovenia Zmluvy*

4. Po nadobudnutí účinnosti Maastrichtskej dohody znel článok 227 ods. 2 [Zmluvy o ES] takto:

„Pokiaľ ide o francúzske zámorské departementy, všeobecné a špeciálne ustanovenia tejto zmluvy týkajúce sa

— voľného pohybu tovaru,

— poľnohospodárstva, okrem článku 40 ods. 4 [Zmluvy o ES],

— liberalizácie služieb,

— pravidiel hospodárskej súťaže,

— ochranných opatrení stanovených v článkoch 109h, 109i a 226 [Zmluvy o ES],

— inštitúcií,

sa uplatnia, len čo táto zmluva nadobudne účinnosť.

Podmienky, za ktorých sa majú uplatniť ostatné ustanovenia tejto zmluvy, sa určia do dvoch rokov odo dňa účinnosti tejto zmluvy rozhodnutiami Rady konajúcej jednomyseľne na návrh Komisie.

Inštitúcie Spoločenstva sa v rámci postupov stanovených v tejto zmluve, najmä podľa článku 226 [Zmluvy o ES] postarajú, aby sa umožnil hospodársky a sociálny rozvoj týchto území.“ [*neoficiálny preklad*]

5. Po nadobudnutí účinnosti Amsterdamskej zmluvy sa článok 227 ods. 2 Zmluvy o ES nahradil článkom 299 ods. 2 ES, ktorý stanovoval:

„Ustanovenia tejto zmluvy sa vzťahujú na francúzske zámorské departementy, Azory, Madeiru a Kanárske ostrovy.

Vzhľadom na hospodársku a sociálnu štruktúru francúzskych zámorských departementov, Azor, Madeiry a Kanárskych ostrovov, ktorá je ovplyvnená ich odľahlosťou, ostrovnou polohou, malou rozlohou, obťažnými topografickými a klimatickými podmienkami, hospodárkou závislosťou na malom množstve výrobkov, čo spolu [čoho trvalá povaha a kombinácia – *neoficiálny preklad*] negatívne pôsobí na rozvoj týchto území, Rada na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom kvalifikovanou väčšinou prijme osobitné opatrenia [najmä – *neoficiálny preklad*] na stanovenie podmienok na uplatnenie tejto zmluvy a spoločných politík na uvedených územiach.

Opatrenia uvedené v druhom pododseku tohto odseku Rada vydá s prihliadnutím na colnú a obchodnú politiku, daňovú politiku, voľné zóny, poľnohospodársku a politiku rybného hospodárstva, na podmienky zásobovania surovinami a základným spotrebným tovarom, štátnu pomoc a podmienky prístupu k štrukturálnym fondom a horizontálnym programom Spoločenstva.

Rada prijme opatrenia uvedené v druhom pododseku tohto odseku s prihliadnutím na osobitné charakteristiky a obmedzenia týchto veľmi vzdialených [najvzdialenejších – *neoficiálny preklad*] regiónov bez toho, aby narušila integritu a súdržnosť právneho poriadku Spoločenstva, vrátane vnútorného trhu a spoločných politík.“

6. Po nadobudnutí účinnosti Lisabonskej zmluvy sa článok 299 ES nahradil článkami 349 ZFEÚ a 355 ZFEÚ a v podstate článkom 52 ZEÚ. Článok 52 ZEÚ stanovuje:

„1. Zmluvy sa vzťahujú na Belgické kráľovstvo, Bulharskú republiku, Českú republiku, Dánske kráľovstvo, Spolkovú republiku Nemecko, Estónsku republiku, Írsko, Helénsku republiku, Španielske kráľovstvo, Francúzsku republiku, Taliansku republiku, Cyperskú republiku, Lotyšskú republiku, Litovskú republiku, Luxemburské veľkovojvodstvo, Maďarskú republiku, Maltskú republiku, Holandské kráľovstvo, Rakúsku republiku, Poľskú republiku, Portugalskú republiku, Rumunsko, Slovinskú republiku, Slovenskú republiku, Fínsku republiku, Švédske kráľovstvo a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska.

2. Územná pôsobnosť zmlúv je upresnená v článku 355 [ZFEÚ].“

7. Článok 349 ZFEÚ, zmenený a doplnený rozhodnutím Európskej rady 212/419/EÚ, znie:

„Vzhľadom na hospodársku a sociálnu štruktúru Guadeloupe, Francúzskej Guyany, Martiniku, Mayotte, Réunionu, Svätého Bartolomeja, Svätého Martina, Azor, Madeiry a Kanárskych ostrovov, ktorá je ovplyvnená ich odľahlosťou, ostrovnou polohou, malou rozlohou, obťažnými topografickými a klimatickými podmienkami, hospodárkou závislosťou na malom množstve výrobkov, čo spolu [čoho trvalá povaha a kombinácia – *neoficiálny preklad*] negatívne pôsobí na rozvoj týchto území, Rada na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom prijme osobitné opatrenia [najmä – *neoficiálny preklad*] na stanovenie podmienok na uplatnenie zmlúv a spoločných politík na uvedených územiach. Ak Rada prijíma príslušné osobitné opatrenia v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom, tiež sa uznáša na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom.

Opatrenia uvedené v prvom odseku sa vzťahujú najmä na colnú a obchodnú politiku, daňovú politiku, voľné zóny, poľnohospodársku a politiku rybného hospodárstva, na podmienky zásobovania surovinami a základným spotrebným tovarom, štátnu pomoc a podmienky prístupu k štrukturálnym fondom a horizontálnym programom Únie.

Rada prijme opatrenia uvedené v prvom odseku s prihliadnutím na osobitné charakteristiky a obmedzenia týchto veľmi vzdialených [najvzdialenejších – *neoficiálny preklad*] regiónov bez toho, aby narušila integritu a súdržnosť právneho poriadku Únie, vrátane vnútorného trhu a spoločných politík.“

8. Článok 355 ods. 1 ZFEÚ, zmenený a doplnený rozhodnutím Európskej rady 2012/419/EÚ, znie takto:

„Okrem ustanovení článku 52 [ZEÚ] o územnej pôsobnosti zmlúv sa uplatňujú tieto ustanovenia:

1. Ustanovenia zmlúv sa v súlade s článkom 349 [ZFEÚ] vzťahujú na Guadeloupe, Francúzsku Guyanu, Martinik, Mayotte, Réunion, Svätého Bartolomeja, Svätého Martina, Azory, Madeiru a Kanárske ostrovy.“

B – *Napadnuté opatrenia*

9. Na účely tohto konania je postačujúce poznamenať nasledujúce.

10. Nariadenie v podstate mení a dopĺňa päť rozdielnych nariadení. Zatiaľ čo jeho článok 1 ods. 1 dopĺňa Mayotte do zoznamu pobrežných vôd, ktoré môžu podliehať opatreniam Únie na ochranu zdrojov rybolovu, článok 1 ods. 2 zakazuje používať vakové siete na húfy tuniakov a rýb príbuzných tuniakom vo vodách, ktoré ho bezprostredne obklopujú. Článok 2 odkladá lehotu na vykonanie určitých pravidiel Únie o spoločnej organizácii trhov s výrobkami rybolovu a akvakultúry (ďalej len

„SOTVRA“) súvisiacich s označovaním výrobkov rybolovu do 31. decembra 2021. Článok 3 ods. 1 a 2 sa odchyľujú a odkladajú účinnosť určitých pravidiel spoločnej politiky rybolovu (ďalej len „SPR“) o rybolovnej kapacite a registrovanej flotile do 31. decembra 2025 a 31. decembra 2021, zatiaľ čo článok 3 ods. 3 vkladá určité údaje týkajúce sa Mayotte do zoznamu stanovujúceho stropy rybolovnej kapacity. Článok 4 odkladá uplatnenie určitých pravidiel pre Mayotte týkajúcich sa spracovania vedľajších živočíšnych produktov a odvodených produktov do 1. januára 2021. Napokon, zatiaľ čo článok 5 odkladá účinnosť záväzku Francúzskej republiky uplatniť vo vzťahu k Mayotte viaceré pravidlá na zabezpečenie dodržiavania SPR do 31. decembra 2021, takisto tomuto členskému štátu ukladá, aby do 30. septembra 2014 zriadil dočasný systém kontrol.

11. Horizontálna smernica vo vzťahu k Mayotte v podstate odkladá uplatnenie viacerých pravidiel obsiahnutých v šiestich rozdielnych smerniciach týkajúcich sa rôznych politík, akými sú vodné hospodárstvo; čistenie komunálnych odpadových vôd, vôd slúžiacich na kúpanie, ochrana nosníc, zdravie a bezpečnosť vo vzťahu k umelému optickému žiareniu a práva pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. Povinnosti zakotvené v týchto smerniciach však majú nadobudnúť účinnosť až neskôr, v období od 1. januára 2014 do 31. decembra 2031.

12. Malá smernica zase udeľuje Francúzskej republike vo vzťahu k Mayotte dodatočnú lehotu na dodržanie pravidiel Únie o rodičovskej dovolenke. Táto lehota uplynie 31. decembra 2018.

II – **Okolnosti sporu**

13. V nadväznosti na prijatie rozhodnutia Európskej rady 2012/419/EÚ, ktoré malo nadobudnúť účinnosť 1. januára 2014, Komisia 13. júna 2013 predložila normotvorcovi Únie tri návrhy, ktorých cieľom bolo zmeniť a doplniť niekoľko sekundárnych právnych predpisov.

14. Návrh Komisie, ktorý sa neskôr stal nariadením, bol založený na článku 43 ods. 2 a článku 168 ods. 4 písm. b) ZFEÚ. Návrh, ktorý je základom horizontálnej smernice, bol založený na článku 43 ods. 2, článku 114, článku 153 ods. 2, článku 168 a článku 192 ods. 1 ZFEÚ. Napokon návrh, ktorý tvoril základ malej smernice, bol založený na článku 155 ods. 2 ZFEÚ.

15. Všetky návrhy Komisie teda odkazovali na sektorové právne základy. S výnimkou článku 155 ods. 2 ZFEÚ tieto právne základy uvádzali riadny legislatívny postup a poradu s Hospodárskym a sociálnym výborom (a, pokiaľ ide o niektoré z navrhovaných právnych základov, aj s Výborom regiónov).

16. V priebehu legislatívneho procesu sa však Rada rozhodla zmeniť právny základ troch opatrení na článok 349 ZFEÚ.

17. Pokiaľ ide o horizontálnu smernicu a nariadenie, Parlament navrhol pridať článok 349 ZFEÚ k pôvodne navrhovaným sektorovým základom. Čo sa týka týchto dvoch opatrení, tak Parlament vychádzal z toho, že nekoná v rámci poradnej, ale v rámci legislatívnej pôsobnosti.

18. Dňa 17. decembra 2013 však Rada konštatujúc, že dostala požadovaný názor Parlamentu o návrhoch, napadnuté opatrenia prijala.

III – **Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania**

19. Žalobcovia začali tieto konania žalobami podanými 21. marca 2014. Vo veci C-132/14 Parlament navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil nariadenie,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

20. Vo veci C-133/14 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil horizontálnu smernicu,

— zachoval účinky horizontálnej smernice, až pokým nadobudne účinnosť nová smernica založená na vhodných právnych základoch,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

21. Vo veci C-134/14 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil malú smernicu,

— zachoval účinky malej smernice, až pokým nadobudne účinnosť nová smernica založená na vhodných právnych základoch,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

22. Vo veci C-135/14 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil nariadenie,

— zachoval účinky malej smernice, až pokým nadobudne účinnosť nová smernica založená na vhodných právnych základoch,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

23. Vo veci C-136/14 Parlament navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil horizontálnu smernicu,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

24. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 28. apríla 2014 bolo týchto päť vecí spojených na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku. Vo svojej spoločnej odpovedi podanej 17. júna 2015 Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

— zamietol žaloby Parlamentu a Komisie v plnom rozsahu,

— zaviazal Parlament a Radu na náhradu trov konania,

— subsidiárne, v prípade, že by Súdny dvor zrušil napadnuté opatrenia, zachoval ich účinky, až pokým sa prijmú nové legislatívne akty, ktoré ich nahradia, založené na vhodných právnych základoch stanovených Súdnym dvorom.

25. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 29. júla 2014 bol povolený vstup Španielskeho kráľovstva, Francúzskej republiky a Portugalskej republiky do konania ako vedľajších účastníkov na podporu návrhov Rady.

26. Na pojednávaní 21. apríla 2015 Parlament, Komisia a Rada, ako aj vedľajší účastníci predniesli ústne vyjadrenia.

IV – **Tvrdenia účastníkov konania a vedľajších účastníkov konania**

27. Na podporu svojich žalôb o zrušenie napadnutých opatrení Parlament a Komisia uvádzajú ten istý, jediný právny dôvod: nesprávna voľba právneho základu zo strany Rady. Názory Parlamentu a Komisie o rozsahu pôsobnosti článku 349 ZFEÚ sa však líšia.

28. Parlament sa domnieva, že článok 349 ZFEÚ umožňuje len prijatie konkrétnych opatrení priamo zameraných na NR, ktoré sa snažia napraviť nedostatky spôsobené znakmi a konkrétnymi obmedzeniami dotknutého regiónu (alebo regiónov). Tieto opatrenia pritom musia byť spojené s hospodárskou alebo sociálnou situáciou dotknutého NR. Naopak článok 349 ZFEÚ nemôže tvoriť základ opatrení patriacich do pôsobnosti politiky Únie, ktoré nie sú určené na prispôsobenie právnych predpisov Únie týmto obmedzeniam. Opatrenie, ktoré sa týka NR, nepatrí automaticky iba z tohto dôvodu do pôsobnosti článku 349 ZFEÚ. Hoci konkrétne opatrenia môžu mať podľa názoru Parlamentu formu všeobecnú a formu *ad hoc* zároveň, tieto opatrenia musia poskytovať výhodu NR spojenú s jeho osobitnou situáciou a nemôžu sa skladať len z odkladov uplatňovania určitých ustanovení práva Únie. Parlament totiž tvrdí, že odklad neprispôsobuje právne predpisy Únie osobitným podmienkam NR, ale naopak zaručuje ich plné uplatnenie v neskoršom čase.

29. Konkrétne Parlament pripúšťa, že pokiaľ ide o článok 3 ods. 1 a 2 a článok 5 nariadenia, Rada mohla oprávnene použiť článok 349 ZFEÚ. Vo zvyšnej časti tvrdí po prvé, že účel a obsah článkov 1, 2 a článku 3 ods. 3 tohto nariadenia sa týka SPR podľa článku 43 ZFEÚ, a nie článku 349 ZFEÚ. Po druhé článok 4 nariadenia, ktorý iba odkladá uplatňovanie určitých pravidiel týkajúcich sa spracovania vedľajších živočíšnych produktov, nemohol podľa jeho názoru byť platne prijatý na základe článku 349 ZFEÚ namiesto článku 168 ods. 4 písm. b) ZFEÚ. Parlament preto tvrdí, že nariadenie sa malo prijať na základe článku 43 ods. 2, článku 168 ods. 4 a článku 349 ZFEÚ. Okrem toho Parlament tvrdí, že Rada nemohla prijať horizontálnu smernicu na základe článku 349 ZFEÚ, či už na základe neho samotného alebo spoločne s inými právnymi predpismi, pretože podľa jeho názoru ustanovenia tejto smernice v podstate odkladajú účinnosť niektorých záväzkov Francúzskej republiky v súvislosti s Mayotte. Podľa tvrdenia Parlamentu sa výnimky tohto druhu vzťahujú na akýkoľvek región, ktorý má splniť nové štandardy.

30. Komisia tvrdí, že Rada nemohla použiť článok 349 ZFEÚ, pretože napadnuté opatrenia sa od Zmlúv neodchyľujú, ale len menia a dopĺňajú sekundárne právo Únie, čo toto ustanovenie neumožňuje. Napadnuté opatrenia sa teda mali prijať na pôvodne navrhovaných sektorových základoch. Komisia nachádza podporu pre tento názor v znení článku 349 ZFEÚ v spojení s článkom 355 ods. 1 ZFEÚ, v systéme právnych základov v ZFEÚ a v pôvode článku 349 ZFEÚ.

31. Konkrétne *Komisia* udáva, že použitie výrazu „[najmä]“ v znení článku 349 ZFEÚ znamená, že toto ustanovenie sa vzťahuje na konkrétne opatrenie, ktoré sa odchyľuje od Zmlúv, a to bez ohľadu na to, či toto opatrenie ustanovuje konkrétne „podmien[ky] na uplatnenie zmlúv“. Článok 349 ZFEÚ v spojitosti s článkom 355 ods. 1 ZFEÚ umožňujú Rade odchýliť sa od „ustanoven[í] zmlúv“. Komisia tvrdí, že akty inštitúcií sa uplatňujú výhradne v medziach článku 355 ZFEÚ. Ak nie je stanovené inak, takýto akt sa nevzťahuje na NR. Pokiaľ ide o systém právnych základov ZFEÚ, Komisia tvrdí, že štátnu pomoc poskytnutú NR na základe okolností uvedených v článku 349 ZFEÚ vždy dovoľoval článok 88 ES, a nie článok 299 ZES. Súčasné znenie článku 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ, ktorý odkazuje na článok 349 ZFEÚ, to údajne zakotvuje. Názor Komisie je, že napadnuté opatrenia riešia prechodné problémy, a nie okolnosti „[trvalej povahy]“ uvedené v článku 349 ZFEÚ. Tvrdí, že sektorové základy už umožňujú prijať takéto opatrenia, a poznamenáva, že aj pristupujúcim členským štátom sa poskytlo prechodné obdobie na dosiahnutie súladu s *acquis* Únie. Pokiaľ ide konkrétne o nariadenie, Komisia tvrdí, že článok 1 nariadenia upravuje oblasti podliehajúce ochrane v rámci SPR, z ktorých väčšina nemá žiadny vzťah k NR. Napokon historický vývoj článku 349 ZFEÚ údajne podporuje názor, že na rozdiel od článku 227 ods. 2 Zmluvy o ES, článok 299 ods. 2 ES a článok 349 ZFEÚ okrem pridania niektorých španielskych a portugalských území do zoznamu OR umožňujú Rade, aby sa odchýlila od primárneho práva v plnom rozsahu.

32. Rada tvrdí, že článok 349 ZFEÚ predstavuje *lex specialis* s obmedzeným geografickým uplatnením, ktorý má prednosť pred ostatnými právnymi základmi zakaždým, keď normotvorca Únie zamýšľa prijať osobitné opatrenia, ktorých skutočným cieľom je zohľadniť nepriaznivú situáciu NR, pokiaľ sú takéto opatrenia nevyhnutné, proporcionálne a presne vymedzené. Rada tvrdí, že znenie článku 349 ZFEÚ jej priznáva potrebnú flexibilitu, pokiaľ ide o povahu, obsah a formu osobitných opatrení – akými sú kratšie alebo dlhšie trvajúce dočasné výnimky – a že koncept „zmlúv" zahŕňa akty inštitúcií. Podľa jej názoru to podporuje historický vývoj článku 349 ZFEÚ, ako aj jeho znenie, ktoré odkazuje na „voľné zóny" a prístup k „horizontálnym programom Únie". Rada sa domnieva, že neexistuje dôvod, aby sa vyžadovalo použitie sektorových právnych základov. Takáto požiadavka by ohrozila účinnosť článku 349 ZFEÚ a bola by v rozpore s judikatúrou.

33. V reakcii na Parlament Rada nesúhlasí, že článok 349 ZFEÚ nemôže slúžiť ako právny základ pre prijatie odkladu účinnosti: rozlišovanie medzi dočasnými a trvalými výnimkami by bolo umelé a nepoužiteľné v praxi. Navyše Rada tvrdí, že cieľom nariadenia a horizontálnej smernice je poskytnúť Mayotte pomoc v súlade s požiadavkami článku 349 ZFEÚ. Nesúhlasí s myšlienkou, že by sa takéto významné odklady účinnosti mohli poskytnúť akémukoľvek regiónu členských štátov. Rada ďalej tvrdí, že výraz „vzhľadom na", ako sa používa v článku 349 ZFEÚ, nevyžaduje, aby boli predmetné osobitné opatrenia určené na nápravu nepriaznivej situácie NR. Pripúšťajúc, že článok 1 ods. 1 a článok 3 ods. 3 tohto nariadenia dopĺňajú hlavné ustanovenia uvedené v článku 1 ods. 2 a článku 3 ods. 1 toho istého nariadenia, Rada ďalej tvrdí, že článok 349 ZFEÚ predstavuje „ťažisko" oboch opatrení, ktoré Parlament napadol. Rada v žiadnom prípade nerozumie, ako by rôzne ustanovenia neoddeliteľne spojené v týchto opatreniach umožňovali vo výnimočných prípadoch použiť viaceré právne základy.

34. Pokiaľ ide o niektoré argumenty Komisie, Rada udáva, že Komisia podceňuje význam historického vývoja článku 349 ZFEÚ. Pojem „osobitné opatrenia" zahŕňa podľa názoru Rady opatrenia vyslovene určené pre NR úplne nového druhu. Hoci nespochybňuje názor, že Komisia v minulosti prijala rozhodnutia o štátnej pomoci týkajúce sa NR, Rada odpovedá, že tieto rozhodnutia predstavujú uplatnenie Zmluvy a neodôvodňujú podobný prístup, pokiaľ ide o iné oblasti, a navyše, že štátna pomoc je výslovne uvedená v druhom odseku článku 349 ZFEÚ. Konkrétne, pokiaľ ide o malú smernicu, Rada tvrdí, že patrí do pôsobnosti článku 349 ZFEÚ, a nie sektorových základov, ktoré navrhuje Komisia.

35. Portugalská vláda uvádza, že výnimka je výnimkou bez ohľadu na svoje trvanie. Hoci podľa názoru tejto vlády z tretieho odseku článku 349 ZFEÚ vyplýva, že Rada nemôže prijať trvalé výnimky, znenie článku 349 ZFEÚ neposkytuje základ pre rozlišovanie medzi trvalými a dočasnými výnimkami. Táto vláda súhlasí s Radou, že článok 349 ZFEÚ spôsobuje, že použitie iných právnych základov je irelevantné – až do tej miery, že ich vylučuje.

36. Španielska vláda zdôrazňuje okrem iného použitie výrazu „[najmä]" v znení článku 349 ZFEÚ, a skutočnosť, že na základe Lisabonskej zmluvy sa článok 349 ZFEÚ oddelil od článku 355 ods. 1 ZFEÚ. Táto vláda ďalej dodáva, že odkaz v článku 349 ZFEÚ na mimoriadny legislatívny postup predpokladá, že sa môže použiť s cieľom prispôsobiť sekundárne právne predpisy. Navyše, ak možno vychádzať z článku 349 ZFEÚ pri prispôsobení uplatňovania primárneho práva na tieto regióny, *a fortiori* by to podľa jej názoru zahŕňalo aj dočasné alebo prechodné opatrenia.

37. V reakcii na Komisiu francúzska vláda po prvé uvádza, že územná pôsobnosť sekundárnych právnych predpisov Únie je zakotvená v článkoch 52 ZEÚ a 355 ZFEÚ. Po druhé tvrdí, že viacero ustanovení primárneho práva, akým je článok 19 ZEÚ, používa pojem „zmluvy" v širšom zmysle. Po tretie s dôrazom na širší rozsah podmienok stanovených v článku 349 ZFEÚ, ako aj na historický vývoj tohto ustanovenia táto vláda uvádza, že článok 349 ZFEÚ by mal mať širšie uplatnenie. Podľa názoru tejto vlády by Rada mohla použiť článok 349 ZFEÚ ako *lex specialis* zakaždým, keď uvažuje o prijatí opatrení špecifických pre NR. Po štvrté tvrdí, že zavedenie odloženej účinnosti môže mať skutočne za cieľ boj proti hospodárskym alebo sociálnym ťažkostiam, ktorým NR čelia, a že určité ustanovenia o odloženej účinnosti (akými sú napríklad články 3 až 5 nariadenia a články 1, 2

a článok 5 horizontálnej smernice) zavádzajú osobitné povinnosti alebo podmienky v prechodných obdobiach. Po piate francúzska vláda dodáva, že použitie článku 349 ZFEÚ môže byť odôvodnené nielen hospodárskymi alebo sociálnymi dôvodmi v užšom zmysle, ale aj ďalšími skutočnosťami, akými sú environmentálne okolnosti. Napokon táto vláda spochybňuje skutočnosť, že pokiaľ ide o nariadenie, Parlament si na jednej strane uvedomuje zaostalosť častí flotily Mayotte, napriek tomu na druhej strane odmieta tak urobiť, pokiaľ ide o uvádzanie produktov rybolovu na tamojší trh alebo o priemyselné kapacity na spracovanie vedľajších živočíšnych produktov.

V – **Analýza**

A – *Predbežné pripomienky*

38. Na úvod a ako sa všetci zhodujú musí byť voľba právneho základu aktu Únie založená na objektívnych prvkoch, ktoré môžu byť súdne preskúmané a medzi ktoré patria najmä cieľ a obsah aktu. Ak tento akt sleduje dvojaký účel alebo má dvojitú zložku, a pokiaľ jednu z nich možno označiť ako prevažujúcu, zatiaľ čo druhá je len doplňujúca, musí byť akt založený na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje prevažujúci účel alebo zložka. Ak sa výnimočne preukáže, že akt sleduje viacero cieľov zároveň, ktoré sú neoddeliteľne prepojené tak, že jeden vo vzťahu k druhému nie je druhoradý alebo nepriamy, takýto akt sa musí založiť na rôznych príslušných právnych základoch. Kumulácia dvoch právnych základov je však vylúčená, keď sú nezlučiteľné postupy stanovené jedným alebo druhým právnym základom.[6] Pokiaľ v Zmluvách existuje špeciálne ustanovenie, ktoré môže predstavovať právny základ pre predmetný akt, potom musí byť tento akt založený na takomto ustanovení.[7]

39. Z tvrdení účastníkov konania vyplýva, že Komisia má v podstate reštriktívny názor na pôsobnosť článku 349 ZFEÚ, zatiaľ čo Rada ho, na druhej strane, vykladá široko. Zdá sa, že Parlament dáva prednosť zlatej strednej ceste, hoci jeho názor sa v podstate viac zhoduje s názorom Rady.

40. Za týchto okolností považujem za ťažko vysvetliteľné, prečo sa opäť požaduje, aby Súdny dvor vyriešil pomerne zložitý legislatívny spor, zatiaľ čo sa od neho zároveň požaduje – pričom sa všetci zhodujú, že napadnuté opatrenia sú neškodné a nemali by byť hneď zrušené – aby zabezpečil, že jeho rozhodnutie nebude mať žiadne dôsledky. Toto nie je typická úloha súdneho orgánu.

41. Okrem toho po prvé obe strany sporu uvádzajú do istej miery rozumné body. Po druhé hoci Parlament a Komisia odmietajú výklad presadzovaný Radou, nezhodujú sa na správnom právnom základe. Ako to ozrejmilo pojednávanie, zdá sa, že prístupy prijaté v týchto konaniach sú viac vecou preferencií ako právnej argumentácie. Je to škoda vzhľadom na skutočnosť, že ako bolo uvedené, voľba právneho základu by mala byť objektívna. Nech je to akokoľvek, zdá sa, že to možno pripísať zneniu článku 349 ZFEÚ, ktorý nie je práve vzorom prehľadnosti.[8]

B – *Zásady, ktorými sa spravuje vzťah NR s Úniou: integrácia a prispôsobenie*

42. Dichotomický vzťah medzi NR a Úniou sa zakladá na dvoch zdanlivo protichodných zásadách. Ich spolupôsobenie sa ešte len ukáže a vysvetlí.

6 — Pozri okrem iného rozsudok Komisia/Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34 a citovanú judikatúru).

7 — Pozri okrem iného rozsudok Parlament/Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, bod 36 a citovanú judikatúru).

8 — Pozri, v tomto zmysle ZILLER, J.: *The European Union and the Territorial Scope of the European Territories*. 38 Vict. U. Wellington L. Rev. 51, s. 62, ktorý spomína „príliš zložitú formuláciou“ článku 299 ods. 2 ES [ďalej len „ZILLER, J. (2007)“], a 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*. Kluwer Law, 2011, Holandsko, s. 135, podľa ktorého je znenie článku 349 ZFEÚ „sklamaním“.

43. Ako bolo v tom čase známe, od roku 1957 bolo právo Spoločenstva v zásade plne uplatniteľné na predchodcov NR, konkrétne na francúzske zámorské departementy. Ide o rozdiel oproti ZKÚ, vo vzťahu ku ktorým sa právo Únie uplatňuje len v rozsahu, v akom to je výslovne stanovené.[9] Táto zásada, ktorá, ako uvidíme ďalej, teraz vyplýva zo spoločného výkladu článku 52 ods. 2 ZEÚ a článku 355 ods. 1 ZFEÚ, je známa ako *zásada integrácie*, a predstavuje úplné prispôsobenie NR právnemu poriadku Únie.

44. Na druhej strane len zriedkakedy vyhovuje jedno riešenie všetkým zúčastneným. Našťastie, ucelené uplatňovanie právnych predpisov Únie nevyžaduje použitie rovnakého súboru pravidiel, ale iba ich jednotné uplatňovanie. Najmä rôzne štrukturálne nevýhody, s ktorými bojujú NR, sťažujú zachovanie snahy, aby sa právne predpisy Únie uplatňovali bez akéhokoľvek prispôsobenia. Preto sa už od počiatku uznáva potreba samostatne sa vyrovnať s osobitosťami NR. Táto zásada, teraz zakotvená v článku 349 ZFEÚ, je známa ako *zásada prispôsobenia*.

45. Časom sa však tieto zásady vyvíjali rozdielne. Zatiaľ čo článok 227 Zmluvy o ES vo svojom pôvodnom znení v prvom odseku uvádzal, že Zmluva o EHS „sa vzťahuje na“ vtedajšie členské štáty, druhý odsek tejto Zmluvy vo svojej pôvodnej podobe stanovoval pravidlá o uplatnení tejto Zmluvy na niektoré francúzske zámorské územia. V roku 1970 Súdny dvor v kľúčovom rozsudku konštatoval, že zásada integrácie je pravidlom: po uplynutí počiatočnej lehoty dvoch rokov sa Zmluva o EHS ako taká uplatnila aj na tieto územia, hoci Rada bola stále oprávnená „prijať osobitné opatrenia s cieľom uspokojenia potrieb týchto území“.[10] Na začiatku 90. rokov však niektoré rozsudky spochybnili túto právomoc prispôsobenia zverenú Rade.[11]

46. Na opačnom konci spektra sa stále častejšie vyskytovali politické výzvy, ktoré požadovali dôslednejšie zohľadnenie osobitnej situácie NR.[12] To nakoniec viedlo k prijatiu úplne revidovaného ustanovenia: článku 299 ods. 2 ES. Nové znenie tohto ustanovenia kládlo väčší dôraz na zásadu prispôsobenia, vysvetľujúc, že „hospodársk[a] a sociáln[a] štruktúr[a]“ NR „je ovplyvnená ich odľahlosťou, ostrovnou polohou, malou rozlohou, obťažnými topografickými a klimatickými podmienkami, hospodárskou závislosťou na malom množstve výrobkov, [čoho trvalá povaha a kombinácia] negatívne pôsobí na rozvoj týchto území“ (ďalej len „znaky NR“). Okrem toho vytvorila samostatný právny základ pre prijímanie „osobitných opatrení“ vo vzťahu k NR. Medzitým v rámci trochu prekvapujúceho paralelného kroku Súdny dvor na začiatku roka 1998 vyniesol rozsudok, ktorým, zdá sa, znovu uznal právomoc prispôsobenia zverenú Rade podľa článku 299 ods. 2 ES.[13]

9 — Pozri, pokiaľ ide o článok 299 ods. 2 ES, rozsudok X a TBG (C-24/12 a C-27/12, EU:C:2014:1385, bod 45 a citovanú judikatúru).

10 — Pozri rozsudok Hansen/Hauptzollamt Flensburg (148/77, EU:C:1978:173, body 10 a 11). Pozri tiež rozsudok Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons/Receveur des douanes (58/86, EU:C:1987:164, body 13 a 14).

11 — Pozri rozsudky Administration des douanes et droits indirects/Legros a i. (C-163/90, EU:C:1992:326), Lancry a i./Direction générale des douanes a i. (C-363/93 a C-407/93 až C-411/93, EU:C:1994:315). V poslednej uvedenej veci Súdny dvor konštatoval, že právomoc prispôsobenia, ktorú Rade zveruje článok 227 ods. 2 Zmluvy o ES, sa obmedzuje na záležitosti neuvedené v tomto ustanovení, ktoré sa bezprostredne uplatní na tam uvedené územia (pozri body 37 a 38 tohto rozsudku).

12 — Pozri okrem iného Vyhlásenie o najvzdialenejších regiónoch spoločenstva [*neoficiálny preklad*], pripojené k Maastrichtskej zmluve (Ú. v. ES C 191, 1992, s. 104), „Vyhlásenie Funchal“ zo strany prezidentov najvzdialenejších regiónov zo 14. marca 1996, uznesenie Európskeho parlamentu z 24. apríla 1997 o rozvojových ťažkostiach v najvzdialenejších regiónoch Európskej únie [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 150, s. 62) a Vyhlásenie č. 30 o ostrovných regiónoch [*neoficiálny preklad*], pripojené k Amsterdamskej zmluve (Ú. v. ES C 340, 1997, s. 136).

13 — Pozri rozsudok Chevassus-Marche/Conseil régional de la Réunion (C-212/96, EU:C:1998:68) [potvrdený rozsudkom Sodiprem a i. a Albert/Direction générale des douanes (C-37/96 a C-38/96, EU:C:1998:179)], v ktorom sa Súdny dvor, zdá sa, pokúšal odlíšiť okolnosti danej veci od veci Administration des douanes et droits indirects/Legros a i. (C-163/90, EU:C:1992:326). Komentátori sa domnievajú, že Súdny dvor sa nechal inšpirovať novým článkom 299 ods. 2 ES, ktorého znenie bolo uverejnené v úradnom vestníku 10. novembra 1997; teda predtým, ako mal Súdny dvor vyniesť rozsudok v danej veci (čo urobil 19. februára 1998), pozri ZILLER, J. (2007), str. 62, a 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. St. Int'l. L. Rev. 669, s. 708.

47. Faktom však zostáva, že Súdny dvor nevyložil vecne ani článok 299 ods. 2 ES, ani článok 349 ZFEÚ.[14] K analýze posledného uvedeného ustanovenia sa vrátim nižšie – v prípade potreby – pri posudzovaní argumentov prednesených účastníkmi konania. Na tomto mieste je však vhodné uviesť zopár pripomienok všeobecnej povahy týkajúcich sa pôsobnosti článku 349 ZEÚ.

48. Po prvé je jasné, že spomenuté dve smerodajné zásady, zásada integrácie a zásada prispôsobenia, spolu veľmi nevychádzajú a zdá sa byť protichodné presadzovať ich obe ako základné ciele. V tomto kontexte by sa nemalo prehliadať, že ak by sa zásada prispôsobenia uprednostnila pred zásadou integrácie, znamenalo by to, že by NR na rozdiel od ZKÚ mohli do určitej miery takpovediac selektovať.[15] Táto otázka sa stáva čoraz závažnejšou, keď sa vezme do úvahy, že niektoré znevýhodnené regióny v rámci kontinentálneho územia Únie môžu osobitné zaobchádzanie potrebovať rovnako alebo v ešte väčšej miere, prinajmenšom po vlne rozširovania v roku 2004.

49. Po druhé ako Rada pripúšťa, normotvorca nepostupoval vždy jednotne pri rozhodovaní, či použiť článok 349 ZFEÚ (alebo jeho predchádzajúce podoby) alebo sektorové právne základy, pokiaľ ide o osobitné opatrenia týkajúce sa NR.

50. Po tretie, hoci článok 299 ES bol Lisabonskou zmluvou rozdelený do troch ustanovení, a to do článku 52 ZEÚ a článkov 349 ZFEÚ a 355 ZFEÚ, význam tohto rozdelenia je nejasný.[16] Podľa článku 52 ods. 1 ZEÚ sa „zmluvy“ vzťahujú na členské štáty – zjavne ako na adresátov, zatiaľ čo jeho druhý odsek, ktorý vymedzuje územnú pôsobnosť týchto „zmlúv“, odkazuje na článok 355 ZFEÚ. Na rozdiel od predošlého stavu, je preto zrejmé, že územná pôsobnosť Zmluvy o EÚ je rovnaká ako územná pôsobnosť Zmluvy o FEÚ. Pokiaľ ide o NR, článok 355 ods. 1 ZFEÚ následne uvádza, že „ustanovenia zmlúv“ sa na nich vzťahujú „v súlade s“ článkom 349 ZFEÚ. Posledné uvedené ustanovenie však popri zozname území vyslovene neuvádza v podrobnom geografickom zmysle, ako sa „zmluvy“ vzťahujú na NR. Umožňuje však Rade, aby prijala osobitné opatrenia, ktoré okrem iného upravujú „uplatnenie zmlúv“ na tieto regióny za určitých podmienok. Preto sa mi zdá, že článok 349 ZEÚ nielenže predstavuje právny základ pre prijatie „osobitných opatrení“, ale ďalej tiež vymedzuje územnú pôsobnosť „zmlúv“ vo vzťahu k NR, a to odkazom na tieto opatrenia.

51. Po štvrté článok 349 ZFEÚ sa mierne vylepšil v porovnaní s predchádzajúcimi verziami. V prvom rade sa vo všeobecnej rovine odstránila zmienka o francúzskych zámorských departementoch, ktorá vyvolávala dojem, že postavenie NR závisí od kvalifikácie územia podľa vnútroštátneho práva. Ďalej na rozdiel od predošlého stavu druhý odsek článku 349 ZFEÚ neuvádza, že Rada má „prihliadať“ na niektoré oblasti politiky[17], ale že osobitné opatrenia „sa vzťahujú najmä“ na tieto oblasti politiky. Oblasti politiky NR sa tak stali predmetom osobitných opatrení, a nie ich príčinou – čo už napĺňa výpočet znakov NR.

14 — Pozri však uznesenie Região autónoma dos Açores/Rada (C-444/08 P, EU:C:2009:733). Pozri tiež rozsudok Všeobecného súdu Sinaga/Komisia (T-321/00, T-222/01 a T-217/99, EU:T:2006:251).

15 — Ide o vec, o ktorej sa tvrdí, že si jej bol Súdny dvor vedomý, keď rozhodoval vo veciach, ktoré viedli k rozsudkom Administration des douanes et droits indirects/Legros a i. (C-163/90, EU:C:1992:326) a Leplat/Territoire de la Polynésie française (C-260/90, EU:C:1992:66); pozri ZILLER, J. (2007), s. 60.

16 — Komentátori uvádzajú, že dôvodom tohto rozdelenia nebolo nič viac než len „usporiadať“ znenie článku 299 ES; pozri 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*. Kluwer Law, 2011, Holandsko, s. 81 a 82 [ďalej len „ZILLER, J. (2011)“]; a MURRAY, F.: *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*. TMC Asser Press, 2012, Holandsko, s. 89.

17 — Tieto oblasti politiky zahŕňajú colnú a obchodnú politiku, daňovú politiku, voľné zóny, poľnohospodársku a politiku rybného hospodárstva, podmienky zásobovania surovinami a základným spotrebným tovarom, štátnu pomoc a podmienky prístupu k štrukturálnym fondom a horizontálnym programom Únie (ďalej len „oblasti politiky NR“).

52. Napokon však jedna zmena, ktorú priniesla Lisabonská zmluva, bohužiaľ zamútila vody. Mám na mysli zdanlivo zdržanlivú zmienku v prvom odseku druhej vete článku 349 ZFEÚ o možnosti „Rady prijíma[ť]… osobitné opatrenia v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom“. V prvom rade sa mi zdá, že článok 349 ZFEÚ sám osebe predstavuje mimoriadny legislatívny postup podľa článku 289 ods. 2 ZFEÚ. Komentátori sa však nezhodujú o dôsledkoch tejto vety,[18] rovnako ako sa nezhodli ani účastníci konania a vedľajší účastníci konania počas ústneho pojednávania.[19] V prejednávaných veciach však nie je nevyhnutné, aby sa tento bod vyriešil záväzným spôsobom.

C – *Obmedzuje sa článok 349 ZFEÚ na prispôsobenie primárneho práva (teória Komisie)?*

53. Od prijatia Amsterdamskej zmluvy Komisia vytrvalo obhajovala zužujúci výklad článku 349 ZFEÚ.[20] Zakladá sa v podstate na konkrétnom spoločnom výklade článku 349 s článkom 355 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého sa vo východiskovej situácii na NR vzťahujú iba „ustanovenia zmlúv“[21], s vylúčením sekundárnych právnych predpisov. Keďže článok 349 ZFEÚ stanovuje, že Rada „prijme osobitné opatrenia… na stanovenie *podmienok na uplatnenie zmlúv*… na uvedených územiach“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát), Komisia z toho vyvodzuje, že uvedené ustanovenie len oprávňuje Radu upraviť spôsob, akým sa primárne právo uplatňuje na NR.

54. Výklad Komisie má tú výhodu, že je priamočiary. Vyvoláva však vo mne obavy na viacerých úrovniach.

55. Po prvé v bode 50 vyššie som opísal, ako sa „zmluvy“ ako pojem používaný v článku 52 ZEÚ i v článku 349 a článku 355 ods. 1 ZFEÚ vzťahuje na NR. Tieto ustanovenia nepodporujú názor Komisie, čo som pripravený vysvetliť.

56. V skutočnosti, pokiaľ nie je uvedené inak, sa pojem „zmluvy“ musí bežne chápať tak, že odkazuje na právny poriadok Únie ako celok (*acquis*), a nie v užšom zmysle. Je to tak obzvlášť vtedy, keď sa toto slovo objaví v množnom čísle, ako to je v prípade vyššie uvedených ustanovení. Uznať právomoc prispôsobiť primárne, nie však sekundárne právo by nebolo intuitívne a bolo by v rozpore so zásadou, podľa ktorej väčšie zvyčajne zahŕňa menšie. Inde sa odkazy na „zmluvy“ zvyčajne chápu ako zahŕňajúce sekundárne právne predpisy, ako napríklad článok 19 ZEÚ a článok 258 ZFEÚ. Komisia má samozrejme pravdu, keď hovorí, že každé ustanovenie sa má chápať v jeho vlastnom zmysle. Možno uvediem to, čo je zrejmé, a síce, že ide o dôvod, prečo napríklad odkaz na „zmluvy“ v prvej vete článku 6 ods. 1 ZEÚ a druhej vete článku 1 ods. 2 ZFEÚ, pokiaľ ide o ich postavenie v rámci

18 — PERROT D. v Les regións ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne. R.T.D. Eur. 2009, s. 733, tvrdí, že táto „záhadná“ veta má za cieľ vyhnúť sa ďalším mimoriadnym legislatívnym postupom, ktoré stanovujú požiadavky na hlasovanie prísnejšie než tie, ktoré vyplývajú z článku 16 ods. 3 ZEÚ (kvalifikovaná väčšina). Zdá sa, že I. Omarjee má opačný názor; pozri OMARJEE, I.: c. d., s. 134. ZILLER, J. (2011), tvrdí, že táto veta by sa mala chápať v zmysle znenia článku III-330 Ústavnej zmluvy, ktorá spomínala určité kategórie legislatívnych aktov v rámci novej hierarchie noriem, ktoré na základe Lisabonskej zmluvy údajne zodpovedali trojdeleniu na legislatívne, prenesené a výkonné akty.

19 — Ako som pochopil argumentáciu, *Rada* a *Španielske kráľovstvo* uviedli na základe historického výkladu článku 349 ZFEÚ, že cieľom tejto vety je dať Rade možnosť prijať osobitné opatrenia vo forme legislatívnych, ako aj nelegislatívnych aktov. Portugalská republika sa domnieva, že cieľom tejto vety je uprednostniť článok 349 ZFEÚ pred inými mimoriadnymi legislatívnymi postupmi, zatiaľ čo Francúzska republika naopak tvrdí, že predmetným cieľom je kumulovať požiadavky týchto postupov. Komisia nesúhlasila so žiadnym z týchto názorov a okrem iného tvrdila že rozdiel medzi legislatívnym a nelegislatívnym aktom sa nerovná dichotómii „primárneho/sekundárneho práva Únie“.

20 — Pozri okrem iného odpoveď predsedu Komisie Prodiho zo 4. septembra 2001 na parlamentnú otázku P-1691/2001 (Ú. v. ES C 81 E, s. 52), podľa ktorej „Komisia zotrváva na svojom názore, že článok 299 ods. 2 [ES] by sa mal použiť ako právny základ len v prípade výnimiek z ustanovení Zmluvy, pričom použitie osobitných právnych základov pre spoločné politiky tým nie je dotknuté“.

21 — Mal by som podotknúť, že niektoré jazykové verzie článku 355 ods. 1 ZFEÚ (napríklad dánska a nemecká verzia) nespomínajú „ustanovenia zmlúv“, ale len „zmluvy“.

všeobecnej hierarchie noriem, nezahŕňa sekundárne právne predpisy. Článok 52 ZEÚ a článok 349 ZFEÚ a článok 355 ods. 1 ZFEÚ sú ustanoveniami všeobecnej povahy (posledné dve uvedené ustanovenia sú zahrnuté v siedmej časti ZFEÚ pod nadpisom „Všeobecné a záverečné ustanovenia“). Okrem toho napriek tvrdeniam Komisie judikatúra vo vzťahu k ZKÚ jej názor nepodporuje. [22]

57. Po druhé myšlienka, ktorá bola predostretá v rámci odpovede na otázku položenú Súdnym dvorom, že teória Komisie by sa mohla vyvodzovať z článku 288 ZFEÚ, je neudržateľná: uvedené ustanovenie popri úprave právnych účinkov sekundárnych právnych predpisov vysvetľuje, *ktorým* subjektom je určená (príjemcovia). Naproti tomu mlčí o tom, *kde* tieto právne predpisy platia.

58. Po tretie výklad článku 349 ZFEÚ zo strany Komisie sa zdá byť selektívny. Prvý odsek tohto ustanovenia umožňuje Rade, aby „prij[ala] osobitné opatrenia [najmä] na stanovenie podmienok na uplatnenie zmlúv *a spoločných politík* na uvedených územiach“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Z tohto dôvodu hoci spomenuté osobitné opatrenia môžu zjavne zahŕňať rôznorodé podmienky uplatnenia Zmlúv, nie sú obmedzené len na toto jediné hľadisko.

59. Po štvrté druhý odsek článku 349 ZFEÚ stanovuje, že osobitné opatrenia sa týkajú „najmä“ oblastí politiky NR. V rozsahu, v akom primárne právo neobsahuje vyčerpávajúcu úpravu mnohých z týchto oblastí politiky, by spravodlivý výklad článku 349 ZFEÚ mal zahŕňať právomoc Rady meniť sekundárne právne predpisy.

60. Po piate samotná skutočnosť, že osobitné opatrenia by Rada mohla prípadne prijať „v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom“, podporuje myšlienku, že článok 349 ZFEÚ možno použiť na prispôsobenie sekundárnych právnych predpisov, a to bez ohľadu na presný účel tejto vety.

61. Napokon Komisia uvádza, že jej výklad je v súlade s historickým vývojom ustanovenia, ktorým je teraz článok 349 ZFEÚ. V tejto súvislosti si nemyslím, že článok 349 ZFEÚ sa môže chápať s odkazom (najmä) na znenie článku 227 ods. 2 Zmluvy o ES, ktoré je zásadne odlišné. Naopak článok 349 ZFEÚ treba vykladať v rámci jeho vlastného zmyslu.

62. Na základe vyššie uvedeného a bez ohľadu na ďalšie argumenty, ktoré predložila Komisia, som dospel k záveru, že článok 349 ZFEÚ sa neobmedzuje len na prispôsobenie primárneho práva. Žaloby vo veciach C-133/14 až C-135/14 by sa preto mali zamietnuť.

D – *Bráni článok 349 ZFEÚ tomu, aby sa odložilo uplatňovanie právnych predpisov Únie (hlavný argument Parlamentu)?*

63. Zdá sa, že Parlament si vybral strednú cestu medzi sporiacimi sa inštitúciami. Jeho hlavným tvrdením je, že odklad uplatňovania práva Únie nemožno priznať podľa článku 349 ZFEÚ, ale mal by sa prijať na sektorových právnych základoch. Podľa jeho názoru sektorové základy už umožňujú normotvorcovi Únie stanoviť rôzne lehoty na vykonanie. Naopak, žiadny zo znakov NR údajne sám osebe neodôvodňuje prijatie takých opatrení.

64. Hoci sa do určitej miery prikláňam k vyváženým prístupom, tento sa nemôže presadiť. V prvom rade skutočnosť, že Parlament nepodal žalobu o neplatnosť malej smernice, svedčí o nedostatočnom presvedčení. [23] Ešte dôležitejšie však je, že článok 349 ZFEÚ iba odkazuje na „osobitné opatrenia“. Na prvý pohľad nevylučuje možnosť, aby Rada odložila dátum vykonania opatrenia Únie.

22 — V rozsudku van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32) Súdny dvor konštatoval, že vzhľadom na to, že Zmluva o ES sa podľa článku 227 ods. 3 Zmluvy o ES (teraz článok 355 ods. 2 ZFEÚ) na Holandské Antily ako ZKÚ nevzťahovala, keďže neexistovalo ustanovenie, ktoré by stanovovalo inak, mala táto skutočnosť za následok aj vylúčenie uplatnenia sekundárnych právnych predpisov v danom prípade (pozri body 35 až 41).

23 — V rámci odpovede na otázku na pojednávaní Parlament potvrdil, že malú smernicu nenapadol z politických dôvodov.

65. Článok 349 ZFEÚ pre istotu objasňuje, čo sa myslí „osobitnými opatreniami“, ktoré môže prijať Rada: „Rada… prijme osobitné opatrenia [*najmä*] na stanovenie podmienok na uplatnenie zmlúv *a* spoločných politík na uvedených územiach. … [Osobitné opatrenia] sa vzťahujú *najmä* na [oblasti politík NR]“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Ako je zrejmé, používajú sa výrazy, ktoré nie sú vyčerpávajúce. Takže aj za predpokladu, že odloženie dátumu vykonania napadnutých opatrení nemožno chápať ako patriace do kategórie takýchto situácií, znenie predmetného ustanovenia takúto možnosť nevylučuje.

66. Ešte dôležitejšie však je, že ak by Rada v súlade s článkom 349 ZFEÚ rozhodla o odklade dátumu vykonania opatrenia Únie, určite by to predstavovalo „osobitné opatrenie“, ktoré sa odchyľuje od všeobecnej normy. Ako Rada a Portugalská republika správne poznamenávajú, umelé rozlišovanie, či sú osobitné opatrenia trvalé alebo dočasné, čo v skutočnosti tvorí súčasť výkladu Parlamentu, nemá v samotnom článku 349 ZFEÚ právny základ. Skutočnosť, že článok 349 ZFEÚ opisuje znaky NR ako trvalé, nemá žiadny význam pre dočasnú povahu osobitných opatrení, ktoré môže Rada prijať. Alebo skôr, k čomu sa vrátim nižšie – a ako tvrdí Portugalská republika – trvalá výnimka by bola určite spôsobilejšia byť v rozpore s tretím odsekom článku 349 ZFEÚ. Navyše, ak môže Rada prijať osobitné opatrenia na základe článku 349 ZFEÚ, ktorým úplne vyjme daný NR z pôsobnosti práva Únie – pod podmienkou neskoršieho pravidelného preskúmania – nevidím dôvod, prečo by nemohla rovnako odložiť dátum uplatňovania sekundárnych právnych predpisov v tomto regióne.

67. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odmietol argument Parlamentu, že článok 349 ZFEÚ bráni v tom, aby sa odložilo uplatňovanie právnych predpisov Únie. Z tohto dôvodu sa musí žaloba vo veci C-136/14 a proti článku 4 nariadenia vo veci C-132/14 zamietnuť. Zostáva ešte rozhodnúť o argumente Parlamentu, že Rada nemohla použiť článok 349 ZFEÚ na prijatie článkov 1, 2 a článku 3 ods. 3 nariadenia, čo podrobím analýze nižšie v bode 78 a nasl. Najprv však uvediem zopár doplňujúcich poznámok, keďže je vhodné tak urobiť.

E – *Ďalšie úvahy o prístupe, ktorý prijala Rada*

68. Z vyššie uvedeného vyplýva, že mi zostáva názor Rady, s ktorým môžem v zásade súhlasiť. Hoci to však nemusí byť nevyhnutné vzhľadom na diskusiu, ktorú vyvolal článok 349 ZFEÚ, s cieľom objasniť veci do budúcna, využijem túto príležitosť a uvediem, aký je v podstate môj názor a výhrady vo vzťahu k výkladu Rady.

69. V prvom rade ma nepresvedčil názor Rady (a vedľajších účastníkov konania), že článok 349 ZFEÚ sa musí, ako *lex specialis*, použiť vždy, keď sú predmetom legislatívneho návrhu NR. Po prvé jediné rozhodnutie, o ktoré sa Rada opiera v súvislosti s odôvodnením tohto názoru, riešilo značne odlišné okolnosti.[24] Po druhé hoci Rada zakladá svoj názor hlavne na geografickej špecifickosti článku 349 ZFEÚ, nevysvetľuje – s výnimkou článku 114 ZFEÚ – prečo je článok 349 ZFEÚ špecifickejší, pokiaľ ide o jeho normatívny obsah, než sektorové základy presadzované Komisiou. Po tretie hoci právny

24 — Pozri rozsudok Komisia/Rada (C-533/03, EU:C:2006:6). Tento rozsudok sa týkal právneho základu sekundárnych právnych predpisov o daňovej spolupráci. Bod 45, o ktorý sa Rada opiera, sa zaoberá povahou článku 93 ES (teraz článok 113 ZFEÚ) ako *lex specialis* týkajúceho sa harmonizácie niektorých daní vo vzťahu k všeobecnému ustanoveniu o aproximácii právnych úprav zakotvenému v článku 95 ES (teraz článok 114 ZFEÚ). Posledné uvedené ustanovenie výslovne uvádza, že sa použije „pokiaľ táto zmluva neustanoví inak“, a navyše sa nevzťahuje na „fiškálne ustanovenia“. Na rozdiel od prejednávaných vecí sa preto tento príklad situácie *lex specialis* zdá byť vcelku samozrejmým.

základ použitý pre prijatie ďalších opatrení Únie je irelevantný [25], považujem prístup Rady za nesúladný s jej vlastnou súčasnou praxou. [26] Po štvrté sa zdá, že výklad článku 349 ZFEÚ uvádzaný Radou nereaguje na skutočnosť, že NR nemajú automatické právo podľa tohto ustanovenia na to, aby sa zohľadňovala ich špecifická situácia. [27]

70. Podľa môjho názoru preto nič v Zmluvách nenaznačuje, že článok 349 ZFEÚ má prednosť pred sektorovými základmi. Inak povedané, článok 349 ZFEÚ nie je „legislatívnou čiernou dierou“. Za predpokladu, že sú splnené podmienky tohto ustanovenia, má Rada na výber medzi použitím tohto ustanovenia alebo sektorových ustanovení, ale nemá povinnosť uprednostniť jedno pred druhým. Tým samozrejme nie je dotknuté uplatnenie iných všeobecných zásad uvedených v bode 38 vyššie.

71. Pokiaľ ide o voľbu medzi sektorovými základmi a článkom 349 ZFEÚ, Rada (spolu s vedľajšími účastníkmi konania) z výrazu „s prihliadnutím“, ako sa používa v tomto ustanovení, vyvodzuje, že prijaté opatrenia ako také nemusia byť určené na nápravu štrukturálnych nevýhod, s ktorými bojujú NR. Okrem toho z použitia výrazov „[najmä]“ a „a“, ako aj z rozsiahlych výpočtov vyvodzuje, že článok 349 ZFEÚ by mal mať široké uplatnenie vrátane prípadných otázok týkajúcich sa životného prostredia. Uznáva však, že osobitné opatrenia musia byť „nevyhnutné, proporcionálne a presne vymedzené“.

72. Súhlasím s Radou, že článok 349 ZFEÚ bol koncipovaný nezvyčajne široko. Táto skutočnosť jej názor značne podporuje. Zdá sa, že ak vzniká možnosť prijať „osobitné opatrenia“, legislatívne právomoci Rady sú takmer neobmedzené a zahŕňajú prispôsobenia primárneho práva. [28]

73. Nie som však presvedčený o tom, že by sa Rada mohla znakmi NR zaoberať len naoko; musia sa skutočne zohľadňovať. Zabezpečenie toho je v prvom rade a predovšetkým povinnosťou normotvorcu. [29] V dôsledku toho by malo byť súdne preskúmanie v tejto súvislosti minimálne, rovnako ako v iných prípadoch možností voľby legislatívnej politiky. [30] V súlade s týmto prístupom nezaujmem postoj k otázke, či možno použitie článku 349 ZFEÚ odôvodniť environmentálnymi okolnosťami, pretože to nie je nevyhnutné na účely týchto konaní. Poznamenám však toto: v prípadoch, akými sú tieto, z článku 293 ZFEÚ vyplýva, že Rada musí pri zmene právneho základu legislatívneho návrhu konať jednomyseľne. Navyše v takejto situácii nie je možné vylúčiť, že Komisia vezme svoj návrh späť, pokiaľ nie sú splnené príslušné požiadavky. [31]

74. Nasledujúc tento myšlienkový pochod, by som mal zdôrazniť že po prvé článok 349 ZFEÚ obsahuje zabudovanú poistku: osobitné opatrenia nesmú „naruši[ť] integritu a súdržnosť právneho poriadku Únie“. Čo to ale znamená? Dá sa to v skutočnosti prirovnať k bežnému testu proporcionality v zmysle, že osobitné opatrenia musia byť „nevyhnutné, proporcionálne a presne vymedzené“?

25 — Pozri rozsudok Parlament/Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, bod 30 a citovanú judikatúru).

26 — Pozri napríklad nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 228/2013 z 13. marca 2013 o osobitných opatreniach v oblasti poľnohospodárstva v prospech najvzdialenejších regiónov Únie a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 247/2006 (Ú. v. EÚ L 78, s. 23), ktoré bolo prijaté na spoločnom základe článku 42 ods. 1, článku 43 ods. 2 a článku 349 ZFEÚ; a smernicu Rady 2013/61/EÚ zo 17. decembra 2013, ktorou sa menia smernice 2006/112/ES a 2008/118/ES, pokiaľ ide o najvzdialenejšie francúzske regióny, a najmä Mayotte (Ú. v. EÚ L 353, s. 5), prijatú na základe článku 113 ZFEÚ (vyžadujúceho jednomyseľnosť) v rovnaký deň, ako napadnuté opatrenia. Na otázku v tejto súvislosti Rada na pojednávaní odpovedala, že právny základ uvedenej smernice sa na článok 349 ZFEÚ nezmenil z „praktických dôvodov“.

27 — Pozri v tomto zmysle uznesenie Região autónoma dos Açores/Rada (C-444/08 P, EU:C:2009:733, body 38 a 39).

28 — Bývalý sudca Puissochet v publikácii Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques. In: Rodríguez Iglesias, G. C. et al. (eds.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*. Nomos: Baden-Baden, 1999, s. 506, poznámka pod čiarou 54, ktorú napísal mimo sudcovskej praxe, poukázal na možnosť, že nemuselo byť nevyhnutné založiť rozhodnutie o poplatkoch za používanie dokov, čo tvorilo podstatu rozsudku Chevassus-Marche/Conseil régional de la Réunion (C-212/96, EU:C:1998:68) na článku 235 Zmluvy o ES (teraz článok 352 ZFEÚ) *popri* článku 227 ods. 2 Zmluvy o ES.

29 — Porovnaj s PERROT, D.. c. d., poznámka pod čiarou 56. Pozri analogicky rozsudok Sodiprem a i. a Albert/Direction générale des douanes (C-37/96 a C-38/96, EU:C:1998:179, bod 33).

30 — Pokiaľ ide o článok 227 ods. 2 Zmluvy o ES, v tejto súvislosti pozri rozsudok Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons/Receveur des douanes (58/86, EU:C:1987:164, body 14 a 17).

31 — Pozri, pokiaľ ide o riadny legislatívny postup, rozsudok Rada/Komisia (C-409/13, EU:C:2015:217).

75. Tento výraz pochádza z rozsudku Chevassus-Marche/Conseil régional de la Réunion [32], ktorý sa týkal článku 227 ods. 2 Zmluvy o ES, teda ustanovenia, ktoré bolo výrazne zmenené. Je preto otázne, či možno túto líniu judikatúry jednoducho prevziať na účely článku 349 ZFEÚ. Pravdupovediac, možnosť „naruši[ť] integritu a súdržnosť právneho poriadku Únie“ sa zdá byť trochu podobná výrazu „vážne nebezpečenstvo, že by mali dopad na jednotu alebo vnútorný súlad práva Únie“, ako sa používa v článku 256 ods. 2 ZFEÚ. Napriek tomu bolo – oprávnene – spochybnené, či je vôbec podľa článku 349 ZFEÚ možné odchýliť sa od predpisov týkajúcich sa vnútorného trhu alebo spoločnej politiky bez toho, aby sa narušilo ich fungovanie a integrita a súdržnosť právneho poriadku Únie. [33] Nevidím však inú možnosť – opačný prístup by ohrozil samotný účel článku 349 ZFEÚ. Existujú už určité rozhodnutia, ktoré podporujú tento názor (hoci je pravda, že sa priamo netýkajú článku 299 ods. 2 ES, ani článku 349 ZFEÚ): vo veci RAR [34] generálny advokát Mischo argumentoval, že neobmedzená možnosť vyvážať z Azor cukor, ktorý sa vyrába s poľnohospodárskou podporou, do zvyšku Spoločenstva by prestavovala „zvrátenosť systému“. Súdny dvor však odpovedal, že ak neexistuje výslovný zákaz a vzhľadom na základnú zásadu voľného pohybu tovaru neexistovali žiadne obmedzenia prepravy cukru do Spoločenstva. Okrem toho rámcový program, ktorý túto pomoc povoľoval, nemal za cieľ rozdeliť trh na Azorách ani vytvoriť neprekonateľné prekážky obchodu, ale prispieť k ich zapojeniu do vnútorného trhu a zároveň im poskytnúť určité výhody. [35]

76. Po druhé sa domnievam, že z tretieho odseku článku 349 ZFEÚ vyplýva, že musí existovať legislatívne obmedzenie právomocí Rady, ktoré odráža rozdiel medzi NR a ZKÚ. Celá myšlienka pristúpenia k štatútu NR totiž spočíva v tom, že právo Únie by sa malo v zásade uplatniť v plnom rozsahu, pokiaľ miestna situácia túto snahu neznemožňuje. Vzhľadom na to pochybujem, že prijatie trvalej výnimky bez akejkoľvek formy pravidelného preskúmania alebo „ustanovenia o účinnosti“ by bolo v súlade s účelom tohto ustanovenia. [36]

77. Nech je to akokoľvek, v rámci týchto konaní sa netvrdí, že napadnuté opatrenia ohrozujú právo Únie. Nie je teda nutné, aby Súdny dvor rozhodol o tejto otázke.

F – *Zostávajúce otázky, pokiaľ ide o vec C-132/14, a dôsledky pre žaloby o neplatnosť*

78. Už som dospel k záveru, že tri žaloby Komisie o neplatnosť (veci C-133/14 až C-135/14), ako ani žaloby Parlamentu proti horizontálnej smernici vo veci C-136/14 a proti článku 4 nariadenia vo veci C-132/14 neobstoja. Pokiaľ ide o zostávajúcu vec C-132/14, Parlament nepopiera, že by Rada mohla prijať článok 3 ods. 1 a 2 a článok 5 nariadenia podľa článku 349 ZFEÚ. Súdny dvor musí preto rozhodnúť, či bola Rada oprávnená použiť posledné uvedené ustanovenie na prijatie článkov 1, 2 a článku 3 ods. 3 tohto nariadenia, alebo či naopak nemala použiť článok 43 ods. 2 ZFEÚ.

79. Pokiaľ teda ide najprv o článok 1 ods. 2 nariadenia, domnievam sa, že tvrdenie Parlamentu v súvislosti s týmto ustanovením, ktoré sa týka zákazu lovu rýb vakovými sieťami, je, ako poznamenáva Rada, založené na nepochopení cieľa nariadenia a najmä odôvodnenia 3 v jeho úvodnej časti. [37] Namiesto pokusu chrániť veľké migrujúce ryby, akými sú tuniaky a ryby príbuzné tuniakom pre ich vlastné dobro (čo sa zdá byť zbytočné vzhľadom na ich migrujúcu povahu), je cieľom *zachovať ich*

32 — Rozsudok Chevassus-Marche/Conseil régional de la Réunion (C-212/96, EU:C:1998:68, bod 49).

33 — Pozri OMARJEE, I.: c. d., s. 135.

34 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mischo vo veci RAR (C-282/00, EU:C:2002:299, body 81 až 92).

35 — Pozri rozsudky RAR (C-282/00, EU:C:2003:277, body 55 a 59) a tiež Sodiprem a i. a Albert/Direction générale des douanes (C-37/96 a C-38/96, EU:C:1998:179, bod 33), v ktorých Súdny dvor rozhodol, že narušenia vnútorného trhu spôsobené takými výnimkami musia byť „čo najmenšie a nesmú preto nepriaznivo ovplyvňovať podmienky obchodu v miere, ktorá by bola v rozpore so spoločným záujmom“.

36 — V opačnom zmysle pozri okrem iného KOCHENOV, D.: c. d., s. 712.

37 — Odôvodnenie uvádza: „... malo by sa zakázať používanie vakových sietí na húfy tuniakov a rýb príbuzných tuniakom v oblasti do 24 míľ od základných línií ostrova s cieľom chrániť húfy veľkých migrujúcich rýb v blízkosti ostrova Mayotte.“ Ďalej odôvodnenie 7 v úvodnej časti nariadenia opisuje flotilu Mayotte ako „nerozvinut[ú] flotil[u] plavidiel s mechanicky ovládanými lovnými [lanami]“.

v blízkosti pobrežia Mayotte v prospech miestnej flotily, ktorá stále ešte do značnej miery používa mechanické lovné laná, skôr než vyspelejšie vakové siete, a nemôže súťažiť so zahraničnými flotilami. Z tohto dôvodu, keďže sa zdá, že tento zákaz zohľadňuje osobitnú sociálnu a hospodársku situáciu Mayotte, mohol byť skutočne prijatý na základe článku 349 ZFEÚ.

80. Podobne aj článok 2 (ktorý sa odchyľuje od pravidiel týkajúcich sa označovania produktov rybolovu ponúkaných na maloobchodný predaj konečnému spotrebiteľovi v Mayotte), zdá sa, zohľadňuje rovnaké okolnosti, o čom svedčí odôvodnenie 4 v úvodnej časti nariadenia. [38]

81. Čo sa týka ostatných ustanovení nariadenia, konkrétne článku 1 ods. 1 a článku 3 ods. 3, súhlasím s Radou, že sa zdajú byť doplnkom k prevažujúcemu účelu tohto nariadenia, ktorým je stanoviť určité osobitné pravidlá a odchýlky, ktoré zohľadňujú konkrétnu sociálnu a hospodársku situáciu Mayotte. Z tohto dôvodu z judikatúry uvedenej v bode 38 vyššie vyplýva, že Rada oprávnene použila iba článok 349 ZFEÚ, a podľa môjho názoru otázka dvojitého (alebo trojitého) právneho základu nevzniká.

82. V dôsledku toho vzhľadom na vyššie uvedené zastávam názor, že zostávajúce námietky Parlamentu proti článkom 1, 2 a článku 3 ods. 3 nariadenia vo veci C-132/14 by sa mali zamietnuť ako nedôvodné, a malo by sa zamietnuť všetkých päť žalôb v plnom rozsahu.

G – *Subsidiárne úvahy*

83. Ak by Súdny dvor nedospel k záveru, že Rada oprávnene použila ako právny základ pre napadnuté opatrenia iba článok 349 ZFEÚ, bolo by vhodné uviesť niekoľko ďalších poznámok.

1. Úplné alebo čiastočné zrušenie?

84. Výklad Komisie je pomerne priamočiary: ak by sa s ním Súdny dvor stotožnil, napadnuté opatrenia by sa mali jednoducho zrušiť v plnom rozsahu.

85. Ak by však Súdny dvor potvrdil názory Parlamentu, dôsledky by boli rozdielne. Na jednej strane je zrejmé, že horizontálna smernica by sa musela zrušiť, pretože by nemohla byť platne prijatá na základe článku 349 ZFEÚ. Na druhej strane je situácia menej zrejmá, pokiaľ ide o nariadenie. Tu by riešenie záviselo od toho, či by Súdny dvor súhlasil s Parlamentom a) že článok 349 ZFEÚ neumožňuje osobitné opatrenia vo forme jednoduchých odkladov účinnosti (čo by viedlo k zrušeniu článku 4 nariadenia); b) že články 1, 2 a článok 3 ods. 3 nariadenia nezohľadňujú sociálnu a hospodársku situácie Mayotte, ale ide o všeobecné opatrenia SPR (čo by znamenalo neplatnosť týchto ustanovení); alebo c) vo všetkých vyššie uvedených smeroch.

86. V tejto súvislosti Parlament uvádza, že na prijatie nariadenia sa mali použiť súčasne sektorové právne základy a článok 349 ZFEÚ, pretože nemožno identifikovať žiadny jednotlivý prevažujúci právny základ. Rada však odpovedá – a podľa môjho názoru správne, čo sa na pojednávaní zjavne ukázalo – že Parlament nevysvetlil, v akom rozsahu nie sú ustanovenia nariadenia, o ktorých Parlament tvrdí, že sa nemohli prijať len na základe článku 349 ZFEÚ, oddeliteľné od zvyšku. Napríklad nerozumiem, čo majú spoločné pravidlá pre označovanie produktov rybolovu ponúkaných na maloobchodný predaj v Mayotte v rámci SOTVRA (článok 2 nariadenia) s pravidlami o kapacite rybolovu a registri flotily v rámci spoločnej politiky rybolovu (článok 3 ods. 1 a 2 tohto nariadenia).

38 — Odôvodnenie okrem iného uvádza, že „uplatňovanie pravidiel o označovaní produktov rybolovu by so zreteľom na veľmi fragmentované a málo rozvinuté systémy marketingu Mayotte predstavovalo pre maloobchodníkov záťaž, ktorá je neprimeraná vo vzťahu k informáciám oznamovaným spotrebiteľovi“.

87. Vzhľadom na to, že žalobe Parlamentu vo veci C-132/14 by sa podľa môjho názoru nemalo vyhovieť, však nebudem ďalej pokračovať v tomto myšlienkovom pochode.

2. Žiadosť o zachovanie účinkov napadnutých opatrení

88. V prípade zrušenia Komisia a Rada, opierajúc sa o článok 264 ods. 2 ZFEÚ, žiadajú Súdny dvor, aby zachoval účinky napadnutých opatrení, s čím vo svojej duplike súhlasil aj Parlament. Rozumiem tomu tak, že to zahŕňa aj možnosť čiastočného zrušenia nariadenia v časti takto zrušených ustanovení.

89. Ak by Súdny dvor zrušil napadnuté opatrenia čiastočne alebo úplne, účinok by bol taký, že pravidlá, ktoré sa snažia zmeniť, by sa na Mayotte vzťahovali v čase všeobecne stanovenom v týchto pravidlách veľmi podobne ako inde v Únii. Je nepochybné, že napadnuté opatrenia sú nevyhnutné a že ich obsah je odôvodnený vzhľadom na súčasnú situáciu Mayotte.

90. Za týchto okolností sa domnievam, že by bolo výnimočne neprimerané, aby sa nezachovali účinky takto zrušených opatrení.

91. Všimol som si skutočnosť, že Komisia ani Rada neuvádzajú konkrétne obdobie, počas ktorého by sa mali zachovať účinky takto zrušených opatrení, ale požadujú, aby sa zachovali až do nadobudnutia účinnosti nových opatrení založených na vhodných právnych základoch.

92. Je však zásadne dôležité, aby sa účinky protiprávnych aktov nezachovávali v platnosti dlhšie, než to je vyslovene nevyhnutné. V tejto súvislosti poznamenávam, že legislatívny proces v dotknutých prípadoch – ktorý podliehal časovým obmedzeniam – trval od návrhu až po prijatie asi šesť mesiacov. Keďže inštitúcie sa politicky nerozchádzajú, pokiaľ ide o potrebu alebo obsah napadnutých opatrení, mal by byť možný rýchly legislatívny postup. Preto, s cieľom podporiť normotvorcu Únie, aby konal príslušným spôsobom, pre prípad, že Súdny dvor zruší napadnuté opatrenia úplne alebo čiastočne, zastávam názor, že účinky zrušených opatrení by sa mali zachovať do šiestich mesiacov od dátumu vydania rozsudku v predmetných spojených veciach.

VI – **Trovy**

93. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté účastníkom konania, ktorý bol úspešný. Vo všetkých piatich veciach Rada navrhla náhradu trov konania a Parlament ani Komisia by so svojimi žalobami nemali uspieť.

94. V súlade s článkom 140 ods. 1 rokovacieho poriadku znášajú členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, svoje vlastné trovy konania. Španielske kráľovstvo, Francúzska republika a Portugalská republika by preto mali znášať svoje vlastné trovy konania vo všetkých piatich veciach.

VII – **Návrh**

95. Vzhľadom na všetky vyššie úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

— žaloby zamietol,

— zaviazal Parlament a Komisiu na náhradu trov konania a

— uložil Španielskemu kráľovstvu, Francúzskej republike a Portugalskej republike povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania.