Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 25. junija 2015 [1]

Združene zadeve C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 in C-136/14

Evropski parlament (zadevi C-132/14 in C-136/14)
in
Evropska komisija (zadeve od C-133/14 do C-135/14)
proti

Svetu Evropske unije

„Ničnostne tožbe — Uredba (EU) št. 1385/2013 — Direktiva 2013/62/EU — Direktiva 2013/64/EU — Pravna podlaga — Člen 349 PDEU — Področje uporabe — Najbolj oddaljene regije — Sprememba statusa Mayotta“

1. Parlament in Komisija v obravnavanih postopkih predlagata Sodišču, naj za nični razglasi Uredbo št. 1385/2013 [2] in Direktivo 2013/64. [3] Komisija predlaga tudi, naj se za nično razglasi Direktiva 2013/62 [4] (skupaj: izpodbijani ukrepi). V navedenih postopkih se postavlja vprašanje, ali so bili izpodbijani ukrepi sprejeti na pravilni pravni podlagi.

2. Bistvo obravnavanih zadev je to: katero je področje uporabe člena 349 PDEU? Vprašanje se je postavilo zaradi spremembe statusa Mayotta v pravu EU. Po referendumu leta 2009 so otoki, ki so del otočja Mayotte, nadaljevali proces vključitve v Francosko republiko ter 31. marca 2011 postali francoski čezmorski departma in regija. Evropski svet je na zaprosilo Francoske republike sklenil, da s 1. januarjem 2014 spremeni status Mayotta iz čezmorske države ali ozemlja (v nadaljevanju: ČDO) v najbolj oddaljeno regijo (v nadaljevanju: NOR). [5]

3. Vendar je nato v zvezi z izpodbijanimi ukrepi, sprejetimi v povezavi s to spremembo statusa, nastal institucionalni spor. Svet je, ker se ni strinjal s predlaganimi sektorskimi pravnimi podlagami za izpodbijane ukrepe, sklenil, da jih sprejme na podlagi člena 349 PDEU. Postavilo se je vprašanje, ali je Svet to storil utemeljeno, in kot bo navedeno v nadaljevanju, sam menim, da je.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Uredba Sveta (EU) št. 1385/2013 z dne 17. decembra 2013 o spremembi uredb Sveta (ES) št. 850/98 in (ES) št. 1224/2009 ter uredb (ES) št. 1069/2009, (EU) št. 1379/2013 in (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta, zaradi spremembe položaja Mayotta v razmerju do Evropske unije (UL L 354, str. 86, v nadaljevanju: Uredba).

3 — Direktiva Sveta 2013/64/EU z dne 17. decembra 2013 o spremembi direktiv Sveta 91/271/EGS in 1999/74/EC ter direktiv 2000/60/ES, 2006/7/ES, 2006/25/ES in 2011/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta zaradi spremembe položaja Mayotta v razmerju do Evropske unije (UL L 353, str. 8, v nadaljevanju: horizontalna direktiva).

4 — Direktiva Sveta 2013/62/EU z dne 17. decembra 2013 o spremembi Direktive 2010/18/EU o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu, sklenjenega med BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP in ETUC, zaradi spremembe položaja Mayotta v razmerju do Evropske unije (UL L 353, str. 7, v nadaljevanju: minidirektiva).

5 — Sklep Evropskega sveta 2012/419/EU z dne 11. julija 2012 o spremembi položaja Mayott[a] v razmerju do Evropske unije (UL L 204, str. 131).

I – **Pravni okvir**

A – *Upoštevne veljavne in razveljavljene določbe Pogodb*

4. Člen 227(2) Pogodbe ES je ob uveljavitvi Maastrichtske pogodbe določal:

„Glede francoskih čezmorskih departmajev se začnejo splošne in posebne določbe te pogodbe, ki se nanašajo na:

— prosti pretok blaga;

— kmetijstvo razen člena 40(4) [Pogodbe ES];

— liberalizacijo storitev;

— pravila o konkurenci;

— zaščitne ukrepe iz členov 109h, 109i in 226 [Pogodbe ES] ter

— institucije,

takoj ko ta pogodba začne veljati.

Pogoje, pod katerimi je treba uporabljati druge določbe te pogodbe, Svet v dveh letih po začetku veljavnosti te pogodbe na predlog Komisije določi soglasno.

Institucije Skupnosti bodo v okviru postopkov, ki jih predvideva ta pogodba, zlasti člen 226 [Pogodbe ES], skrbele za gospodarski in socialni razvoj omenjenih območij.“

5. Člen 227(2) Pogodbe ES je bil z uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe nadomeščen s členom 299(2) ES, ki je določal:

„Določbe te pogodbe se uporabljajo za francoske čezmorske departmaje, Azore, Madeiro in Kanarske otoke.

Ob upoštevanju strukturno pogojenih socialnih in gospodarskih razmer francoskih čezmorskih departmajev, Azorov, Madeire in Kanarskih otokov, katerih razvoj zaradi svoje stalnosti in součinkovanja močno otežujejo dejavniki, kot so oddaljenost, otoška lega, majhnost, težavna topografija in podnebje ter ekonomska odvisnost od maloštevilnih proizvodov, sprejme Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom posebne ukrepe, ki so zlasti namenjeni opredelitvi pogojev uporabe te pogodbe za te regije, vključno s skupnimi politikami.

Svet pri sprejemanju ustreznih ukrepov iz drugega pododstavka upošteva področja, kot so carinska in trgovinska politika, davčna politika, prostotrgovinske cone, kmetijska in ribiška politika, pogoji za preskrbo s surovinami in bistvenimi izdelki za široko porabo, državne pomoči ter pogoji dostopa do strukturnih skladov in horizontalnih programov Skupnosti.

Svet sprejme ukrepe iz drugega pododstavka ob upoštevanju posebnih značilnosti in omejitev najbolj oddaljenih regij, ne da bi s tem ogrozil celovitost in povezanost pravnega reda Skupnosti, vključno z notranjim trgom in skupnimi politikami.“

6. Člen 299 ES je bil z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe nadomeščen s členoma 349 in 355 PDEU ter, po vsebini, s členom 52 PEU. Zadnjenavedeni določa:

„1. Pogodbi se uporabljata za Kraljevino Belgijo, Republiko Bolgarijo, Češko republiko, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Irsko, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Republiko Poljsko, Portugalsko republiko, Romunijo, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.

2. Ozemeljska veljavnost Pogodb je določena v členu 355 [PDEU].“

7. Člen 349 PDEU, kakor je bil spremenjen s Sklepom Evropskega sveta 2012/419/EU, se glasi:

„Ob upoštevanju strukturno pogojenih socialnih in gospodarskih razmer Guadeloupa, Francoske Gvajane, Martinika, Mayotteja [Mayotta], Reuniona, Saint-Barthélemyja, Saint-Martina, Azorov, Madeire in Kanarskih otokov, katerih razvoj zaradi svoje stalnosti in součinkovanja močno otežujejo dejavniki, kot so oddaljenost, otoška lega, majhnost, težavna topografija in podnebje ter ekonomska odvisnost od maloštevilnih proizvodov, sprejme Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom posebne ukrepe, ki so zlasti namenjeni opredelitvi pogojev uporabe Pogodb za te regije, vključno s skupnimi politikami. Kadar Svet zadevne posebne ukrepe sprejme po posebnem zakonodajnem postopku, prav tako odloča na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

Ukrepi iz prvega odstavka se nanašajo zlasti na področja, kot so carinska in trgovinska politika, davčna politika, prostotrgovinske cone, kmetijska in ribiška politika, pogoji za preskrbo s surovinami in bistvenimi izdelki za široko porabo, državne pomoči ter pogoji dostopa do strukturnih skladov in horizontalnih programov Unije.

Svet sprejme ukrepe iz prvega pododstavka [odstavka] ob upoštevanju posebnih značilnosti in omejitev najbolj oddaljenih regij, ne da bi s tem ogrozil celovitost in povezanost pravnega reda Unije, vključno z notranjim trgom in skupnimi politikami.“

8. Člen 355(1) PDEU, kakor je bil spremenjen s Sklepom Evropskega sveta 2012/419/EU, določa:

„Poleg določb člena 52 [PEU] o ozemeljski veljavnosti Pogodb se uporabljajo tudi naslednje določbe:

1. Določbe Pogodb se uporabljajo za Guadeloupa, Francoske Gvajane, Martinika, Mayotte, Reuniona, Saint-Barthélemyja, Saint-Martina, Azore, Madeiro in Kanarske otoke, v skladu s členom 349 [PDEU].“

B – *Izpodbijani ukrepi*

9. Za namene tega postopka zadostujejo ugotovitve v nadaljevanju.

10. Z Uredbo je bilo v bistvu spremenjenih pet uredb. Medtem ko je bil z njenim členom 1(1) Mayotte dodan na seznam morskih voda, ki so lahko predmet ukrepov EU za ohranitev ribolovnih virov, je bila z njenim členom 1(2) prepovedana uporaba zapornih plavaric pri lovu na jate tunov ali tunom podobnih rib v vodah, ki so mu najbližje. Z njenim členom 2 je bil do 31. decembra 2021 podaljšan rok za uporabo nekaterih pravil EU o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva (v nadaljevanju: SUTRR) v zvezi z označevanjem ribiških proizvodov. Z njenim členom 3(1) oziroma (2) je bilo uvedeno odstopanje od in podaljšanje – do 31. decembra 2025 oziroma 31. decembra 2021 – nekaterih pravil skupne ribiške politike (v nadaljevanju: SRP) o ribolovnih

zmogljivostih in registrih flot, z njenim členom 3(3) pa so bili vneseni nekateri podatki v zvezi z Mayottom na seznam pragov ribolovnih zmogljivosti. Z njenim členom 4 je bila za Mayotte do 1. januarja 2021 podaljšana uporaba nekaterih pravil v zvezi s predelavo živalskih stranskih proizvodov in pridobljenih proizvodov. Nazadnje, medtem ko je bila z njenim členom 5 do 31. decembra 2021 podaljšana obveznost Francoske republike, da uporablja več pravil o skladnosti s SRP v zvezi z Mayottom, pa je bila ta država članica z istim členom tudi zavezana k vzpostavitvi začasnega nadzornega sistema do 30. septembra 2014.

11. S horizontalno direktivo se v bistvu za Mayotte odloži uporaba več pravil iz šestih direktiv z različnih področij politik, kot je vodna politika, obdelava komunalne odpadne vode, kopalne vode, zaščita kokoši nesnic, zdravstvene in varnostne zahteve v zvezi z umetnimi optičnimi sevanji in pravice pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu. Učinkovanje obveznosti iz navedenih direktiv je bilo odloženo na poznejše datume med 1. januarjem 2014 in 31. decembrom 2031.

12. Z minidirektivo pa se je Francoski republiki v zvezi z Mayottom zagotovil dodaten rok za izpolnitev pravil EU o starševskem dopustu. To obdobje se izteče 31. decembra 2018.

II – **Ozadje spora**

13. Komisija je 13. junija 2013 po sprejetju Sklepa Evropskega sveta 2012/419/EU, ki se je uveljavil s 1. januarjem 2014, zakonodajalcu EU predložila tri predloge za spremembo več aktov sekundarne zakonodaje.

14. Predlog Komisije, ki je pozneje postal Uredba, je temeljil na členih 43(2) in 168(4)(b) PDEU. Predlog horizontalne direktive je temeljil na členih 43(2), 114, 153(2), 168 in 192(1) PDEU. Nazadnje, predlog minidirektive je temeljil na členu 155(2) PDEU.

15. Vsi predlogi Komisije so se torej sklicevali na sektorske pravne podlage. Z izjemo člena 155(2) PDEU so te pravne podlage določale redni zakonodajni postopek in posvetovanje z Ekonomsko-socialnim odborom (v zvezi z nekaterimi predlaganimi pravnimi podlagami pa tudi z Odborom regij).

16. Vendar se je Svet med zakonodajnim postopkom odločil spremeniti pravno podlago za vse tri ukrepe v člen 349 PDEU.

17. Parlament je v zvezi s horizontalno direktivo in Uredbo predlagal, naj se izvirno predlaganim sektorskim podlagam doda člen 349 PDEU. V skladu s tem je Parlament, kar zadeva ta dva ukrepa, menil, da ni v posvetovalni, ampak sozakonodajni vlogi.

18. Kljub temu je Svet 17. decembra 2013 sprejel izpodbijane ukrepe, ker je menil, da je pridobil zahtevano stališče Parlamenta o predlogih.

III – **Postopek pred Sodiščem in predlogi strank**

19. Tožeči stranki sta 21. marca 2014 vložili te tožbe. Parlament v zadevi C-132/14 predlaga Sodišču, naj:

— Uredbo razglasi za nično;

— Svetu naloži plačilo stroškov.

20. Komisija v zadevi C-133/14 predlaga Sodišču, naj:

— horizontalno direktivo razglasi za nično;

— učinke horizontalne direktive ohrani do začetka veljavnosti nove direktive, ki bo temeljila na ustrezni pravni podlagi;

— Svetu naloži plačilo stroškov.

21. Komisija v zadevi C-134/14 predlaga Sodišču, naj:

— minidirektivo razglasi za nično;

— učinke minidirektive ohrani do začetka veljavnosti nove direktive, ki bo temeljila na ustrezni pravni podlagi;

— Svetu naloži plačilo stroškov.

22. Komisija v zadevi C-135/14 Sodišču predlaga, naj:

— Uredbo razglasi za nično;

— učinke Uredbe ohrani do začetka veljavnosti nove uredbe, ki bo temeljila na ustrezni pravni podlagi;

— Svetu naloži plačilo stroškov.

23. Parlament v zadevi C-136/14 Sodišču predlaga, naj:

— horizontalno direktivo razglasi za nično;

— Svetu naloži plačilo stroškov.

24. S sklepom predsednika Sodišča z dne 28. aprila 2014 je bilo teh pet zadev združenih za pisni in ustni postopek ter sodbo. Svet v skupnem odgovoru na tožbe, vloženem 17. junija 2015, Sodišču predlaga, naj:

— tožbe Parlamenta in Komisije v celoti zavrne;

— Parlamentu in Komisiji naloži plačilo stroškov;

— podredno, če bi Sodišče izpodbijane ukrepe razglasilo za nične, njihove učinke ohrani do začetka veljavnosti novih zakonodajnih aktov, s katerimi bodo nadomeščeni na ustrezni pravni podlagi, ki jo bo določilo Sodišče.

25. S sklepom predsednika Sodišča z dne 29. julija 2014 je bila Kraljevini Španiji, Francoski republiki in Portugalski republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

26. Parlament, Komisija in Svet ter vse tri intervenientke so na obravnavi 21. aprila 2015 podali ustna stališča.

IV – **Trditve strank in intervenientk**

27. Parlament in Komisija v podporo svojim tožbam za razglasitev ničnosti izpodbijanih ukrepov navajata en sam, enak tožbeni razlog, in sicer da je Svet izbral napačno pravno podlago. Vendar se stališča Parlamenta in Komisije o področju uporabe člena 349 PDEU razlikujejo.

28. Parlament meni, da člen 349 PDEU dovoljuje samo sprejetje posebnih ukrepov neposredno v zvezi z NOR, ki so namenjeni odpravi zapostavljenosti zaradi značilnosti in posebnih omejitev zadevnih regij. Ob tem morajo biti ti ukrepi povezani z gospodarskim in/ali socialnim položajem zadevnih NOR. Nasprotno pa člen 349 PDEU ne more biti podlaga za ukrepe s področja uporabe določene politike EU, ki niso namenjeni prilagoditvi zakonodaje EU tem omejitvam. Ukrep v zvezi z NOR samo zaradi tega dejstva samodejno ne spada na področje uporabe člena 349 PDEU. Čeprav so lahko posebni ukrepi po mnenju Parlamenta tako splošni kot *ad hoc*, morajo zagotoviti korist NOR, ki je povezana z njihovim posebnim položajem, in ne morejo določati samo odloga uporabe nekaterih določb prava EU. Parlament namreč trdi, da se z odlogom pravo EU ne prilagaja posebnim razmeram NOR, ampak se nasprotno zagotavlja njegova polna uporaba s poznejšim datumom.

29. Natančneje, Parlament priznava, da se lahko Svet v zvezi s členoma 3(1) in (2) ter 5 Uredbe zakonito opira na člen 349 PDEU. V preostalem pa trdi, prvič, da se namen in vsebina členov 1, 2 in 3(3) Uredbe nanašajo na SRP iz člena 43 PDEU, in ne na člen 349 PDEU. Drugič, člen 4 Uredbe, s katerim se zgolj odlaga uporaba nekaterih pravil v zvezi s predelavo živalskih stranskih proizvodov, po njegovem mnenju ne more biti veljavno sprejet na podlagi člena 349 PDEU namesto člena 168(4)(b) PDEU. V skladu s tem Parlament trdi, da bi morala biti Uredba sprejeta na podlagi členov 43(2), 168(4) in 349 PDEU. Poleg tega Parlament trdi, da Svet ne bi smel sprejeti horizontalne direktive na podlagi člena 349 PDEU niti samostojno niti skupaj z drugimi pravnimi določbami, ker meni, da se z določbami navedene direktive v bistvu odlagajo nekatere obveznosti Francoske republike v zvezi z Mayottom. Po mnenju Parlamenta so taka odstopanja upoštevna za katero koli regijo, ki se mora prilagoditi novim standardom.

30. Komisija trdi, da se Svet ne bi smel opreti na člen 349 PDEU, ker se z izpodbijanimi ukrepi ne odstopa od Pogodb, ampak se z njimi zgolj spreminja sekundarno pravo EU, česar ta določba ne dopušča. Izpodbijani ukrepi bi torej morali biti sprejeti na izvirno predlaganih sektorskih podlagah. Komisija to stališče utemeljuje na besedilu člena 349 PDEU v povezavi s členom 355(1) PDEU, na sistemu pravnih podlag v Pogodbi DEU in v izvoru člena 349 PDEU.

31. Natančneje, Komisija trdi, da uporaba izraza „zlasti“ v besedilu člena 349 PDEU pomeni, da ta določba zajema kakršen koli poseben ukrep, s katerim se odstopa od Pogodb, ne glede na to, ali se s tem ukrepom opredeljujejo posebni „pogoji uporabe Pogodb“. Zato člen 349 PDEU v povezavi s členom 355(1) PDEU omogoča Svetu odstopanje od „določb Pogodb“. Komisija trdi, da se akti institucij uporabljajo izključno znotraj omejitev člena 355 PDEU. Če ni drugače določeno, se tak akt ne uporablja za NOR. V zvezi s sistemom pravnih podlag Pogodbe DEU pa Komisija trdi, da so bile državne pomoči, ki so se odobrile NOR na podlagi dejavnikov iz člena 349 PDEU, vedno odobrene na podlagi člena 88 ES, in ne člena 299 ES. Trenutno besedilo člena 107(3)(a) PDEU, ki se sklicuje na člen 349 PDEU, naj bi to kodificiralo. Komisija meni, da se izpodbijani ukrepi nanašajo na prehodna vprašanja, in ne „trajne“ dejavnike iz člena 349 PDEU. Glede tega trdi, da sektorske podlage že dajejo možnost za tako ureditev, in ugotavlja, da so tudi države članice pristopnice dobile prehodna obdobja, da se uskladijo z *acquis communautaire*. Konkretno v zvezi z Uredbo Komisija trdi, da njen člen 1 spreminja ohranitvena območja po SRP, od katerih večina ni povezana z NOR. Nazadnje, zgodovinski razvoj člena 349 PDEU naj bi podpiral stališče, da člena 299(2) ES in 349 PDEU, poleg tega da dodajata nekatera španska in portugalska ozemlja na seznam NOR, drugače od člena 227(2) Pogodbe ES Svetu dovoljujeta, da odstopi od primarnega prava v celoti.

32. Svet trdi, da je člen 349 PDEU *lex specialis* z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, ki ima prednost pred drugimi pravnimi podlagami vsakič, ko zakonodajalec EU namerava sprejeti posebne ukrepe, s katerimi se resnično želi upoštevati slabši položaj NOR, če so taki ukrepi potrebni, sorazmerni in natančno določeni. Svet trdi, da mu besedilo člena 349 PDEU daje potrebno prilagodljivost, kar zadeva značaj, vsebino in obliko posebnih ukrepov – kot so krajša ali daljša časovna odstopanja – in da pojem „Pogodb“ zajema akte institucij. To po njegovem mnenju podpira zgodovinski razvoj člena 349 PDEU in njegovo besedilo, ki se sklicuje na „prostotrgovinske cone“ in dostop do „horizontalnih programov Unije.“ Svet trdi, da ni razloga, da bi se zahtevala uporaba sektorskih pravnih podlag. Zaradi take zahteve bi bila lahko ogrožena učinkovitost člena 349 PDEU, bila pa bi tudi v nasprotju s sodno prakso.

33. Svet se v odgovoru Parlamentu ne strinja, da člen 349 PDEU ne more biti pravna podlaga za sprejetje odlogov, ker bi bilo razlikovanje med začasnimi in trajnimi odstopanji umetno in v praksi neuresničljivo. Poleg tega Svet trdi, da je namen Uredbe in horizontalne direktive zagotoviti podporo Mayottu v skladu z zahtevami iz člena 349 PDEU. Ne strinja se s tem, da bi bilo mogoče tako dolge odloge odobriti za katero koli regijo države članice. Svet tudi trdi, da izraz „ob upoštevanju“ iz člena 349 PDEU ne zahteva, da je treba zadevne posebne ukrepe oblikovati tako, da se z njimi odpravi slabši položaj NOR. Svet ob priznavanju, da sta člena 1(1) in 3(3) Uredbe dopolnilna h glavnim določbam člena 1(2) in 3(1) iste uredbe, trdi, da je člen 349 PDEU „gravitacijsko središče“ obeh ukrepov, ki jih izpodbija Parlament. Svet se nikakor ne strinja, da so različne določbe teh ukrepov neločljivo povezane, tako da bi izjemoma omogočale uporabo več pravnih podlag.

34. Svet v zvezi z nekaterimi trditvami Komisije navaja, da Komisija podcenjuje pomen zgodovinskega razvoja člena 349 PDEU. Pojem „posebni ukrepi“ po mnenju Sveta zajema ukrep, ki je posebej namenjen NOR in je povsem nove vrste. Čeprav ne izpodbija stališča, da je Komisija v preteklosti sprejemala odločbe o državnih pomočeh v zvezi z NOR, Svet odgovarja, da te odločbe pomenijo zgolj uporabo Pogodbe in ne upravičujejo podobnega pristopa v zvezi z drugimi področji, poleg tega pa da so državne pomoči posebej navedene v drugem odstavku člena 349 PDEU. Svet posebej v zvezi z minidirektivo trdi, da spada na področje uporabe člena 349 PDEU, in ne sektorskih podlag, kot je predlagala Komisija.

35. Portugalska vlada ugotavlja, da odstopanje pomeni odstopanje, ne glede na trajanje. Čeprav po mnenju te vlade iz tretjega odstavka člena 349 PDEU sledi, da Svet ne sme sprejeti odstopanj za nedoločen čas, pa v besedilu člena 349 PDEU ni podlage za razlikovanje med trajnimi in začasnimi odstopanji. Ta vlada se strinja s Svetom, da je zaradi člena 349 PDEU uporaba drugih pravnih podlag neupoštevna, celo nemogoča.

36. Španska vlada med drugim opozarja na uporabo pojma „zlasti“ v besedilu člena 349 PDEU in na to, da je bil člen 349 PDEU z Lizbonsko pogodbo ločen od člena 355(1) PDEU. Ta vlada dodaja, da se s sklicevanjem na posebni zakonodajni postopek v členu 349 PDEU predpostavlja, da ga je mogoče uporabiti za spremembo sekundarne zakonodaje. Če se je mogoče sklicevati na člen 349 PDEU za prilagoditev uporabe primarnega prava za te regije, bi po njenem mnenju to še toliko bolj zajemalo tudi začasne ali prehodne ukrepe.

37. Francoska vlada v odgovoru Komisiji navaja, prvič, da je ozemeljska veljavnost sekundarne zakonodaje EU opredeljena v členih 52 PEU in 355 PDEU. Drugič, trdi da se v več določbah primarnega prava, kot na primer v členu 19 PEU, uporablja pojem „pogodbe“ v širšem smislu. Tretjič, ta vlada ob poudarjanju širokega pomena besedila člena 349 PDEU in zgodovinskega razvoja te določbe trdi, da bi bilo treba člen 349 PDEU uporabljati široko. Svet bi moral po mnenju te vlade člen 349 PDEU kot *lex specialis* uporabiti vsakič, ko bi nameraval sprejeti posebne ukrepe za NOR. Četrtič, trdi, da se z odobritvijo odloga dejansko lahko izogne gospodarskim in/ali socialnim težavam, s katerimi se NOR soočajo, in da nekatere določbe o odlogu (kot na primer členi od 3 do 5 Uredbe ter členi 1, 2 in 5 horizontalne direktive) nalagajo posebne obveznosti ali pogoje v prehodnem obdobju. Petič, Francoska vlada dodaja, da niso samo gospodarski in socialni preudarki v ožjem smislu tisti, ki

utemeljujejo uporabo člena 349 PDEU, ampak tudi druge vrste dejavniki, kot so okoljski dejavniki. Nazadnje, ta vlada se sprašuje, kako to, da Parlament v zvezi z Uredbo po eni strani priznava manjrazvitost delov flote Mayotta, po drugi pa tega ne prizna v zvezi s trženjem ribiških proizvodov ali industrijskimi zmogljivostmi za predelavo živalskih stranskih proizvodov.

V – **Analiza**

A – *Uvodne ugotovitve*

38. Najprej – in o tem se vsi strinjajo – izbira pravne podlage za ukrep Unije mora temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata cilj in vsebina ukrepa. Če ima ta ukrep dvojni cilj ali dva dela, pri čemer je eden glaven ali prevladujoč, drugi pa zgolj stranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del. Izjemoma, če se ugotovi, da ima ukrep več ciljev, ki so neločljivo povezani, ter da nobeden ni drugotnega in posrednega pomena glede na druge, mora tak ukrep temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah. Vendar je združevanje dveh pravnih podlag izključeno, če so postopki, določeni z eno ali drugo od teh podlag, nezdružljivi.[6] Poleg tega, če v Pogodbah obstaja posebna določba, ki je lahko pravna podlaga za obravnavani ukrep, mora ta temeljiti na tej določbi.[7]

39. Iz trditev strank je razvidno, da Komisija v bistvu zagovarja ozko razlago področja uporabe člena 349 PDEU, Svet pa ga na drugi strani razlaga široko. Zdi se, da se Parlament zavzema za sredinski pristop, čeprav je v bistvu bliže stališču Sveta.

40. Glede na to se čudim, da je Sodišče ponovno zaprošeno za rešitev precej zapletenega zakonodajnega spora, hkrati pa – ker se vsi strinjajo, da so izpodbijani ukrepi dobri in ne bi smeli biti takoj razveljavljeni – je zaprošeno, naj zagotovi, da njegova razsodba ne bo imela posledic. To ni tipična vloga pravosodnega telesa.

41. Poleg tega, prvič, obe strani v sporu v nekem obsegu navajata razumne utemeljitve. Drugič, čeprav tako Parlament kot Komisija zavračata razlago, ki jo zagovarja Svet, se ne strinjata o pravilni pravni podlagi. Kot je bilo razvidno na obravnavi, se zdi, da so pristopi, ki se zagovarjajo v tem postopku, bolj stvar preference kot pravnega sklepanja. To je vredno obžalovanja, ker bi morala biti, kot je bilo navedeno, izbira pravne podlage objektivna. Kakor koli, zdi se, da je to zaradi besedila člena 349 PDEU, ki ni ravno model jasnosti.[8]

B – *Načeli, ki urejata razmerje med NOR in EU: integracija in prilagoditev*

42. Janusov obraz razmerja med NOR in EU temelji na dveh dozdevno nasprotujočih si načelih. Njun medsebojen odnos še ni povsem jasen in razumljen.

6 — Glej med drugim sodbo Komisija/Svet (C-377/12, EU:C:2014:1903, točka 34 in navedena sodna praksa).

7 — Glej med drugim sodbo Parlament/Svet (C-48/14, EU:C:2015:91, točka 36 in navedena sodna praksa).

8 — Glej podobno Ziller, J., The European Union and the Territorial Scope of the European Territories, 38 *Vict. U. Wellington L. Rev.* 51, str. 62, ki omenja „zelo zapleteno besedilo“ člena 299(2) ES (v nadaljevanju: Ziller, J. (2007)), in Omarjee, I., Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty, v: Kochenov, D. (ur.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nizozemska, str. 135, ki meni, da je besedilo člena 349 PDEU „razočaranje“.

43. Pravo Skupnosti se je od leta 1957, kakor se je imenovalo takrat, načeloma v celoti uporabljalo za predhodnike NOR, namreč francoske čezmorske departmaje. To je drugače kot pri ČOD, v zvezi s katerimi se pravo EU uporablja le v obsegu, ki je posebej določen.[9] To načelo, ki, kot bo razvidno v nadaljevanju, zdaj sledi iz člena 52(2) PEU v povezavi s členom 355(1) PDEU, je znano kot *načelo integracije* in pomeni popolno asimilacijo NOR v pravni red EU.

44. Na drugi strani ena velikost redko ustreza vsem. Na srečo celostna uporaba prava EU ne zahteva uporabe istih pravil, ampak zgolj njihovo enotno uporabo. Natančneje, različne strukturne pomanjkljivosti NOR otežujejo prizadevanja za povsem enako uporabo prava EU. Zato je bilo že zgodaj ugotovljeno, da je treba posebnosti NOR obravnavati posebej. To načelo, ki je zdaj zajeto v členu 349 PDEU, je znano kot *načelo prilagoditve*.

45. Vendar sta se ti dve načeli v času razvijali drugače. Medtem ko je člen 229 Pogodbe EGS v prvem odstavku izvirno določal, da se Pogodba EGS „uporablja za“ takratne države članice, pa je njegov drugi odstavek takrat določal pravila za uporabo navedene pogodbe za nekatera francoska čezmorska ozemlja. Sodišče je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja v temeljni sodbi razsodilo, da je načelo integracije pravilo: po poteku začetnega dveletnega roka se je Pogodba EGS uporabljala za navedena ozemlja, čeprav je Svet še vedno lahko „sprejel posebne ukrepe zaradi potreb teh ozemelj“.[10] Vendar se je v nekaterih sodbah iz zgodnjih devetdesetih let prejšnjega stoletja podvomilo o tem prilagoditvenem pooblastilu Sveta.[11]

46. Na drugi strani so postali politični pozivi k večjemu upoštevanju posebnega položaja NOR čedalje pogostejši.[12] To je nazadnje vodilo v sprejetje povsem spremenjene določbe – člena 299(2) ES. V novem besedilu te določbe je bilo načelo prilagoditve bolj poudarjeno, saj je bilo pojasnjeno, da „strukturno pogojene socialne in gospodarske razmere“ NOR „zaradi svoje stalnosti in součinkovanja močno otežujejo dejavniki, kot so oddaljenost, otoška lega, majhnost, težavna topografija in podnebje ter ekonomska odvisnost od maloštevilnih proizvodov“ (v nadaljevanju: značilnosti NOR). Poleg tega je s tem nastala samostojna pravna podlaga za sprejetje „posebnih ukrepov“ v zvezi z NOR. Medtem pa je Sodišče vzporedno nekoliko presenetljivo na začetku leta 1998 izdalo sodbo, s katero je dozdevno ponovno potrdilo prilagoditveno pooblastilo Sveta po členu 299(2) ES.[13]

47. Vendar ostaja dejstvo, da Sodišče vsebinsko ni razložilo niti člena 299(2) ES niti člena 349 PDEU.[14] K analizi zadnjenavedene določbe se bom po potrebi vrnil v nadaljevanju, ko bom preizkusil trditve strank. Ne glede na to pa je primerno že zdaj navesti nekaj splošnih ugotovitev v zvezi s področjem uporabe člena 349 PDEU.

9 — Glej v zvezi s členom 299(2) ES sodbo X in TBG (C-24/12 in C-27/12, EU:C:2014:1385, točka 45 in navedena sodna praksa).

10 — Glej sodbo Hansen & Balle (148/77, EU:C:1978:173, točki 10 in 11). Glej tudi sodbo Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, točki 13 in 14).

11 — Glej sodbi Legros in drugi (C-163/90, EU:C:1992:326) ter Lancry in drugi (C-363/93 in od C-407/93 do C-411/93, EU:C:1994:315). V zadnjenavedeni zadevi je Sodišče razsodilo, da je poblastilo Sveta za prilagoditev, ki mu ga daje člen 227(2) Pogodbe EGS, omejeno na tiste zadeve, ki v tej določbi niso navedene kot neposredno uporabljive za tam navedena ozemlja (glej točki 37 in 38 navedene sodbe).

12 — Glej med drugim Izjavo o najbolj oddaljenih regijah Skupnosti, ki je priložena Maastrichtski pogodbi (UL 1992, C 191, str. 104), „Izjavo iz Funchala“ predsednikov najbolj oddaljenih regij z dne 14. marca 1996, Resolucijo Evropskega parlamenta o razvojnih izzivih najbolj oddaljenih regij Evropske unije z dne 24. aprila 1997 (UL C 150, str. 62) in Izjavo št. 30 o otoških regijah, ki je priložena Amsterdamski pogodbi (UL 1997, C 340, str. 136).

13 — Glej sodbo Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68, potrjena s sodbo Sodiprem in drugi (C-37/96 in C-38/96, EU:C:1998:179)), v kateri se zdi, da je Sodišče skušalo razlikovati med okoliščinami te zadeve ter zadeve Legros in drugi (C-163/90, EU:C:1992:326). Komentatorji navajajo, da je Sodišče navdihnil novi člen 299(2) ES, katerega besedilo je bilo v Uradnem listu objavljeno 10. novembra 1997, torej preden je Sodišče izdalo sodbo v tej zadevi (kar je storilo 19. februarja 1998), glej Ziller, J. (2007), str. 62, in Kochenov, D., The application of EU Law in the EU's overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon, 20 *Mich. St. Int'l. L. Rev*. 669, str. 708.

14 — Vendar glej sklep Região autónoma dos Açores/Svet (C-444/08 P, EU:C:2009:733). Glej tudi sodbo Splošnega sodišča Sinaga/Komisija (T-321/00, T-222/01 in T-217/99, EU:T:2006:251).

48. Prvič, jasno je, da obe vodilni načeli, načelo integracije in prilagoditve, nista ravno združljivi, in zdi se paradoksalno imeti obe za prevladujoča cilja. V tem okviru ne gre spregledati, da umestitev načela prilagoditve nad načelo integracije v nekem obsegu pomeni, da se NOR – drugače kot ČDO – dovoli nekakšno „izbiranje“.[15] Zadeva postane še malce spornejša ob upoštevanju, da nekatere zapostavljene regije znotraj kontinentalnega območja EU enako ali še bolj potrebujejo posebno obravnavanje, vsaj po širitvah od leta 2004.

49. Drugič, kot Svet priznava, zakonodajalec ni bil vedno dosleden pri odločanju, ali bo v zvezi s posebnimi ukrepi, ki se uporabljajo za NOR, uporabil člen 349 PDEU (ali njegove predhodnike) ali sektorske pravne podlage.

50. Tretjič, čeprav je bil člen 299 ES z Lizbonsko pogodbo razdeljen na tri določbe, in sicer člen 52 PEU ter člena 349 PDEU in 355 PDEU, je pomen te razdelitve nejasen.[16] V skladu s členom 52(1) PEU se Pogodbi uporabljata za države članice – zdi se, da kot naslovnice, ker se odstavek 2 tega člena, ki določa ozemeljsko veljavnost Pogodb, sklicuje na člen 355 PDEU. Jasno je torej – in drugače kot prej – da je ozemeljska veljavnost Pogodbe EU enaka kot tista Pogodbe DEU. Člen 355(1) nato v zvezi z NOR določa, da se „določbe Pogodb“ uporabljajo zanje „v skladu s“ členom 349 PDEU. Vendar zadnjenavedena določba geografsko ne opredeljuje natančno, kako se Pogodbi uporabljata za NOR, razen da omenja seznam ozemelj. Ne glede na to pa Svetu omogoča sprejetje posebnih ukrepov, s katerimi se med drugim spreminja „uporaba Pogodb“ za te regije pod določenimi pogoji. Zato menim, da člen 349 PDEU ni samo pravna podlaga za sprejetje „posebnih ukrepov“, ampak tudi podrobneje opredeljuje ozemeljsko veljavnost Pogodb za NOR glede teh ukrepov.

51. Četrtič, člen 349 PDEU je bil glede na prejšnje različice rahlo izboljšan. Najprej, ni več splošnega sklicevanja na francoske čezmorske departmaje, kar je dajalo vtis, da je status NOR odvisen od notranjepravne opredelitve ozemlja. Dalje, drugi odstavek 349 PDEU drugače kot prej ne določa, da mora Svet „upoštevati“ nekatera področja politik,[17] ampak da se posebni ukrepi „nanašajo zlasti“ na taka področja politik. Področja politik NOR so torej postala predmet posebnih ukrepov, in ne njihov vzrok, ta vloga je bila že določena z naštevanjem značilnosti NOR.

52. Vendar pa je, nazadnje, ena sprememba iz Lizbonske pogodbe žal skalila vodo. V mislih imam na videz neškodljivo navedbo v drugem stavku odstavka 1 člena 349 PDEU, da „Svet zadevne posebne ukrepe [lahko] sprejme po posebnem zakonodajnem postopku“. Osebno sicer menim, da člen 349 PDEU sam po sebi pomeni poseben zakonodajni postopek v skladu s členom 289(2) PDEU. Vendar se komentatorji glede pomena tega stavka ne strinjajo,[18] kot tudi ne stranke in intervenienti ob predstavitvi ustnih stališč.[19] V obravnavanih zadevah pa tega vprašanja ni treba dokončno rešiti.

15 — Tega naj bi se Sodišče zavedalo, ko je obravnavalo zadevi, v katerih sta bili izdani sodbi Legros in drugi (C-163/90, EU:C:1992:326) ter Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66); glej Ziller, J. (2007), str. 60.

16 — Komentatorji navajajo, da je razlog za to razdelitev zgolj „prečiščenje“ besedila člena 299 ES; glej Ziller, J., Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty, v Kochenov, D. (ur.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, the Netherlands, str. 81 in 82 (v nadaljevanju: Ziller, J. (2011)); ter Murray, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Nizozemska, str. 89.

17 — Ta področja politik so: carinska in trgovinska politika, davčna politika, prostotrgovinske cone, kmetijska in ribiška politika, pogoji za preskrbo s surovinami in bistvenimi izdelki za široko porabo, državne pomoči ter pogoji dostopa do strukturnih skladov in horizontalnih programov (v nadaljevanju: področja politik NOR).

18 — Perrot., D., trdi v „Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne,“ R.T.D. Eur. 2009, str. 733, da je namen tega „skrivnostnega“ stavka, da se odstopi od drugih posebnih postopkov, ki določajo strožje glasovalne zahteve kot izhajajo iz člena 16(3) PEU (kvalificirana večina). Zdi se, da Omarjee., I., zagovarja nasprotno stališče, glej op. cit., str. 134. Ziller, J. (2011), navaja, da bi bilo treba ta stavek razlagati v luči besedila člena Article III-330 Pogodbe o Ustavi, v katerem so bile navedene nekatere vrste zakonodajnih aktov v novi hierarhiji norm, ki naj bi po Lizbonski pogodbi ustrezale trojčku, ki zajema zakonodajne, delegirane in izvršilne akte.

19 — Po mojem razumevanju teh trditev Svet in Kraljevina Španija na podlagi zgodovinske razlage člena 349 PDEU trdita, da je namen tega stavka, da se Svetu zagotovi možnost sprejetja posebnih ukrepov tako v obliki zakonodajnih kot nezakonodajnih aktov. Portugalska republika meni, da je namen tega stavka, da se zagotovi členu 349 PDEU prednost pred posebnimi zakonoajnimi postopki, Francoska republika pa – nasprotno – trdi, da je ta namen v kumuliranju zahtev teh postopkov. Komisija se ne strinja z nobenim od teh stališč in med drugim trdi, da razlikovanje med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti ni enako razliki „primarno/sekundarno pravo EU“.

C – Ali je člen 349 PDEU omejen na prilagoditve primarnega prava (teza Komisije)

53. Komisija je od sprejetja Amsterdamske pogodbe vztrajno zagovarjala ozko razlago člena 349 PDEU.[20] Ta v bistvu temelji na posebni usklajeni razlagi členov 349 in 355(1) PDEU, v skladu s katero se splošno za NOR uporabljajo samo „določbe Pogodb“,[21] ne pa tudi sekundarna zakonodaja. Ker člen 349 PDEU določa, da Svet „sprejme […] posebne ukrepe […], namenjen[e] opredelitvi *pogojev uporabe Pogodb* za te regije“ (poudarek dodan), Komisija na podlagi tega sklepa, da navedena določba pooblašča Svet, da prilagodi način uporabe primarnega prava za NOR.

54. Prednost razlage Komisije je, da je jasna. Kljub temu pa imam z njo težave na več ravneh.

55. Prvič, zgoraj v točki 50 sem navedel, kako se „Pogodbi“ kot pojem, ki je uporabljen v členu 52 PEU ter členih 349 in 355(1) PDEU, uporabljata za NOR. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, te določbe ne podpirajo stališča Komisije.

56. Pojem „Pogodbi“ je dejansko treba, če ni navedeno drugače, običajno razumeti tako, da se nanaša na pravni red EU v celoti (*acquis*), in ne ozko. Še posebno to velja, kadar se beseda pojavlja v dvojini kot v zgoraj navedenih določbah. Priznanje pooblastila za prilagoditev primarnega, ne pa tudi sekundarnega prava bi bilo nerazumno in v nasprotju z načelom, da več običajno zajema manj. Drugje se sklicevanje na „Pogodbi“ običajno razlaga tako, da zajema sekundarno zakonodajo, kot na primer pri členu 19 PEU in členu 258 PDEU. Komisija ima seveda prav, da je treba vsako določbo razlagati v skladu z njenim besedilom. Sicer navajam nekaj očitnega, a prav zato sklicevanje na „Pogodbi“ v prvem stavku člena 6(1) PDEU in drugem stavku člena 1(2) PDEU v zvezi z njunim statusom v splošni hierarhiji norm ne zajema sekundarne zakonodaje. Člen 52 PEU ter člena 349 in 355(1) PDEU pa so splošne določbe (zadnji dve sta v sedmem delu Pogodbe DEU z naslovom „Splošne in končne določbe“). Poleg tega sodna praksa v zvezi z ČDO v nasprotju z zatrjevanjem Komisije njenega stališča ne podpira.[22]

57. Drugič, tega, da teza Komisije lahko izvira iz člena 288 PDEU – kar je bil odgovor na vprašanje Sodišča – ni mogoče sprejeti, ker ta določba poleg tega, da ureja pravne učinke sekundarne zakonodaje, določa, *na koga* je zadnjenavedena usmerjena (naslovnike). Nasprotno pa molči glede tega, *kje* se ta zakonodaja uporablja.

58. Tretjič, zdi se da je razlaga Komisije o členu 349 PDEU selektivna. Prvi odstavek te določbe dovoljuje Svetu, da „sprejme […] posebne ukrepe, ki so *zlasti* namenjeni opredelitvi pogojev uporabe Pogodb za te regije, *vključno s skupnimi politikami*“ (poudarek dodan). Čeprav torej posebni ukrepi seveda lahko zajemajo različen način uporabe Pogodb, pa niso omejeni samo na to.

59. Četrtič, drugi odstavek člena 349 PDEU določa, da se posebni ukrepi nanašajo „zlasti“ na področja politik NOR. Ker veliko teh področij politik primarno pravo ne ureja izčrpno, bi morala razumna razlaga člena 349 PDEU zajemati pooblastilo Sveta, da spremeni sekundarno zakonodajo.

60. Petič, že dejstvo, da Svet lahko posebne ukrepe sprejme „po posebnem zakonodajnem postopku“, podpira tezo, da je člen 349 PDEU mogoče uporabiti za prilagoditev sekundarne zakonodaje, ne glede na točen namen tega stavka.

20 — Glej med drugim odgovor predsednika Komisije Romana Prodija z dne 4. septembra 2001 na parlamentarno vprašanje P-1691/2001 (UL 2002, C 81 E, str. 52), po katerem „Komisija vztraja pri svojem stališču, da bi bilo treba člen 299(2) [ES] uporabiti kot pravno podlago samo za izjeme od določb Pogodbe, brez poseganja v uporabo posebnih pravnih podlag za skupne politike“.

21 — Opozarjam, da v nekaterih jezikovnih različicah člena 355(1) PDEU (na primer v danski in nemški jezikovni različici) niso navedene „določbe Pogodb“, ampak zgolj „Pogodbi.“

22 — Sodišče je v sodbi van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32) razsodilo, da ker se Pogodba ES v skladu s členom 227(3) Pogodbe ES (postal člen 355(2) PDEU) ne uporablja za nizozemske Antile kot ČDO, se posledično – če ni posebej določeno drugače – tam ne uporablja niti sekundarna zakonodaja, glej točke od 35 do 41.

61. Nazadnje, Komisija trdi, da je njena razlaga skladna z zgodovinskim razvojem določbe sedanjega člena 349 PDEU. Glede tega menim, da člena 349 PDEU (še posebej) ni mogoče razlagati s sklicevanjem na besedilo člena 227(2) Pogodbe ES, ki je bistveno drugačno. Nasprotno, člen 349 PDEU je treba razlagati glede na njegovo lastno besedilo.

62. Na podlagi navedenega in ne glede na druge trditve Komisije menim, da člen 349 PDEU ni omejen na prilagoditve primarnega prava. V skladu s tem bi bilo treba tožbe v zadevah od C-133/14 do C-135/14 zavrniti.

D – *Ali člen 349 PDEU prepoveduje odlog uporabe prava EU (glavna trditev Parlamenta)*

63. Zdi se, da je Parlament med sprtimi institucijami zavzel sredinsko stališče. Njegova glavna trditev namreč je, da uporabe prava EU ni mogoče odložiti na podlagi člena 349 PDEU, ampak bi jo bilo treba sprejeti na sektorski pravni podlagi. Meni, da že sektorske podlage dajejo zakonodajalcu EU možnost, da določi različna obdobja za izvedbo. Nasprotno pa naj nobena od značilnosti NOR sama po sebi ne bi upravičevala takega ukrepanja.

64. Čeprav sem v neki meri naklonjen uravnoteženim pristopom, obravnavani ne more uspeti. Že to, da Parlament ni vložil tožbe za razglasitev ničnosti minidirektive, priča o neprepričljivosti.[23] Pomembneje pa je, da člen 349 PDEU omenja zgolj „posebne ukrepe“. Na prvi pogled ne izključuje možnosti, da bi Svet odložil izvedbo posameznega ukrepa EU.

65. Zaradi jasnosti je v členu 349 PDEU pojasnjeno, kaj pomenijo „posebni ukrepi“, ki jih Svet lahko sprejme, in sicer „sprejme Svet […] posebne ukrepe, ki so *zlasti* namenjeni opredelitvi pogojev uporabe Pogodb za te regije, *vključno* s skupnimi politikami […] [Posebni] [u]krepi […] se nanašajo *zlasti* na področja [politik NOR]“ (poudarek dodan). Iz tega je razvidno, da so uporabljeni neizčrpni pojmi. Tudi če bi torej domnevali, da ni mogoče razlagati, da je odlog izvedbe izpodbijanih ukrepov del teh vrst položajev, besedilo navedene določbe te možnosti ne izključuje.

66. Pomembnejše pa je, da če se Svet na podlagi člena 349 PDEU odloči za odlog datuma izvedbe ukrepa EU, bi bil to dejansko „poseben ukrep“, s katerim se odstopa od splošnega pravila. Kot pravilno ugotavljata Svet in Portugalska republika, umetno razlikovanje med tem, ali so posebnimi ukrepi trajni ali začasni – kar dejansko pomeni razlaga Parlamenta – nima pravne podlage v členu 349 PDEU. To, da se v členu 349 PDEU značilnosti NOR opredeljujejo za trajne, ni upoštevno za začasnost posebnih ukrepov, ki jih Svet lahko sprejme. Ali drugače – na to se bom vrnil v nadaljevanju, in kot trdi Portugalska republika – s trajnim odstopanjem bi bila gotovo verjetnejša kršitev tretjega odstavka člena 349 PDEU. Poleg tega, če lahko Svet sprejme poseben ukrep na podlagi člena 349 PDEU, s katerim s področja uporabe prava EU v celoti izključi določeno NOR – s pridržkom rednega poznejšega preverjanja – ne razumem, zakaj ne bi mogel odložiti tudi datuma uporabe sekundarne zakonodaje za tako regijo.

67. Na podlagi navedenega predlagam, da Sodišče zavrne trditev Parlamenta, da člen 349 PDEU prepoveduje odlog uporabe prava EU. V skladu s tem bi bilo treba tožbo v zadevi C-136/14 in tožbeni razlog v zvezi s členom 4 Uredbe v zadevi C-132/14 zavrniti. Preostane odločanje o trditvi Parlamenta, da Svet ni smel uporabiti člena 349 PDEU za sprejetje členov 1, 2 in 3(3) Uredbe, kar bom analiziral v nadaljevanju v točki 78 in naslednjih. Vendar bom – ker je primerno – najprej navedel nekaj dodatnih ugotovitev.

23 — Parlament je v odgovor na vprašanje na obravnavi potrdil, da iz političnih razlogov minidirektive ne izpodbija.

E – *Dodatni preudarki o pristopu Sveta*

68. Iz navedenega je razvidno, da mi ostane stališče Sveta, s katerim se načeloma strinjam. Vendar čeprav to ni povsem potrebno, bom glede na razpravo o členu 349 PDEU in zaradi pojasnila za naprej izkoristil to priložnost za navedbo, kakšna so v bistvu moja stališča in kakšni so zadržki v zvezi z razlago Sveta.

69. Najprej me ne prepriča stališče Sveta (in intervenientk), da je člen 349 PDEU kot *lex specialis treba* uporabiti vsakič, ko se zakonodajni predlog nanaša na NOR. Prvič, edina podlaga, na katero se Svet opira v utemeljitev tega stališča, se nanaša na precej drugačne okoliščine.[24] Drugič, Svet pri opiranju na svoje stališče, predvsem na geografske posebnosti člena 349 PDEU, ni pojasnil – razen člena 114 PDEU – zakaj je člen 349 PDEU bolj poseben glede njegove normativne vsebine kot sektorske podlage, ki jih zagovarja Komisija. Tretjič, čeprav je pravna podlaga za sprejetje drugih ukrepov EU neupoštevna,[25] menim, da pristop Sveta ni v skladu z njegovo lastno prakso.[26] Četrtič, razlaga člena 349 PDEU, ki jo zagovarja Svet, se zdi neskladna z dejstvom, da NOR po tej določbi nimajo samodejne pravice do tega, da se njihov poseben položaj upošteva.[27]

70. Menim torej, da na podlagi ničesar v Pogodbah ni mogoče sklepati, da člen 349 PDEU prevlada nad sektorskimi podlagami. Povedano drugače, člen 349 PDEU ni „zakonodajna črna luknja“. Tudi če so pogoji iz te določbe izpolnjeni, lahko Svet izbira med tem, da uporabi to določbo ali sektorske določbe, ni pa mu treba izbrati ene namesto druge. To seveda ne posega v uporabo drugih splošnih načel, navedenih zgoraj v točki 38.

71. Kar zadeva izbiro med sektorskimi podlagami in členom 349 PDEU, Svet (in intervenientke) na podlagi izraza „ob upoštevanju“, kot je uporabljen v tej določbi, sklepa, da ni treba, da so sprejeti ukrepi namenjeni odpravi strukturnih pomanjkljivosti NOR. Poleg tega na podlagi pojmov „zlasti“ in „vključno“ ter dolgega naštevanja sklepa, da bi bilo treba člena 349 PDEU razlagati široko, tako da so glede na upoštevnost zajete tudi okoljske zadeve. Priznava pa, da morajo biti posebni ukrepi „potrebni, sorazmerni in natančno določeni“.

72. Strinjam se s Svetom, da je člen 349 PDEU zapisan neobičajno široko. To dejansko precej podpira njegovo stališče. Kot kaže, so, če se pojavi potreba po sprejetju „posebnega ukrepa“, zakonodajna pooblastila Sveta skoraj neomejena in zajemajo celo prilagoditve primarnega prava.[28]

24 — Glej sodbo Komisija/Svet (C-533/03, EU:C:2006:64). Navedena sodba je zadevala vprašanje pravne podlage za sekundarno zakonodajo o sodelovanju na področju obdavčevanja. V točki 45 te sodbe – na katero se opira Svet – se obravnava status *lex specialis* člena 93 ES (zdaj člen 113 PDEU) o harmonizaciji nekaterih davkov v razmerju do splošne določbe o približevanju zakonodaje iz člena 95 ES (zdaj člen 114 PDEU). Zadnjenavedena določba izrecno določa, da se uporablja, „kadar Pogodbi ne določata drugače“, poleg tega pa se ne uporablja za harmonizacijo „davčnih določb“. Navedeni primer *lex specialis* je torej drugače od obravnavanih zadev precej očiten.

25 — Glej sodbo Parlament/Svet (C-48/14, EU:C:2015:91, točka 30 in navedena sodna praksa).

26 — Kot novejša primera glej Uredbo (EU) št. 228/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2013 o posebnih ukrepih za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 247/2006 (UL L 78, str. 23), ki je bila sprejeta na podlagi členov 42(1), 43(2) in 349 PDEU, in Direktivo Sveta 2013/61/EU z dne 17. decembra 2013 o spremembi direktiv 2006/112/ES in 2008/118/ES, kar zadeva najbolj oddaljene francoske regije in zlasti Mayotte (UL L 353, str. 5), ki je bila sprejeta na podlagi člena 113 PDEU (ki zahteva soglasje) istega dne kot izpodbijani ukrepi. Svet je na vprašanje na obravnavi odgovoril, da pravna podlaga za zadnjenavedeno direktivo iz „praktičnih razlogov“ ni bila spremenjena v člen 349 PDEU.

27 — Glej v tem smislu sklep Região autónoma dos Açores/Svet (C-444/08 P, EU:C:2009:733, točki 38 in 39).

28 — Nekdanji sodnik J.-P. Puissochet je v zunajsodnem prispevku Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques, v Rodríguez Iglesias, G. C. *et al.* (ur.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, str. 506, opomba 54, omenil možnost, da sklepa o pristaniških pristojbinah morda ne bi bilo treba opreti – kar je bilo osrednje vprašanje v zadevi Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68) – na člen 235 Pogodbe ES (zdaj člen 352 PDEU) *poleg* člena 227(2) Pogodbe ES.

73. Ne prepriča pa me, da lahko Svet zgolj na videz upošteva značilnosti NOR – te je treba resnično upoštevati. Zdi se, da je zagotovitev tega predvsem pristojnost zakonodajalca.[29] Zato mora biti sodni nadzor nad tem, tako kot pri drugih zakonodajnih odločitvah o politikah, minimalen.[30] V skladu s tem pristopom se ne bom opredelil do tega, ali lahko okoljski dejavniki upravičijo uporabo člena 349 PDEU, ker to za ta postopek ni potrebno. Bom pa navedel tole: v zadevah, kot so obravnavane, iz člena 293 PDEU izhaja, da mora Svet pri spremembi pravne podlage zakonodajnega predloga odločati soglasno. Še več, v takem položaju ni mogoče izključiti, da bi lahko Komisija umaknila svoj predlog, če bi bili izpolnjeni pogoji za to.[31]

74. Če sledim navedenemu sklepanju, moram opozoriti, prvič, da člen 349 PDEU vsebuje vgrajeno varovalko, in sicer da se s posebnimi ukrepi ne smeta „ogrozi[ti] celovitost in povezanost pravnega reda Unije“. Ampak kaj to pomeni? Ali to dejansko pomeni običajen preizkus sorazmernosti, v smislu, da morajo biti posebni ukrepi „potrebni, sorazmerni in natančno določeni“?

75. Ta izraz izhaja iz sodbe Chevassus-Marche,[32] ki se je nanašala na člen 227(2) Pogodbe ES, ta pa je bil precej spremenjen. Zato je dvomljivo, ali je to sodno prakso mogoče preprosto prenesti na člen 349 PDEU. Dejansko se zdi možnost „ogrožanja celovitosti in povezanosti pravnega reda Unije“ nekoliko sorodna pojmu „resno tveganje, da bosta prizadeti enotnost ali doslednost prava Unije“, iz člena 256(2) PDEU. Vendar se je – upravičeno – pojavil dvom o tem, ali je v skladu s členom 349 PDEU sploh mogoče odstopati od predpisov v zvezi z notranjim trgom ali skupnimi politikami, ne da bi se ogrozili njihovo delovanje ter celovitost in povezanost pravnega reda Unije.[33] Kljub temu pa ne vidim druge možnosti, sicer bi bil ogrožen namen člena 349 PDEU. Dejansko obstaja nekaj podpore temu stališču (čeprav je res, da ne zadeva neposredno člena 299(2) ES niti člena 349 PDEU), in sicer je generalni pravobranilec Jean Mischo v zadevi RAR[34] navedel, da bi neomejena možnost izvoza sladkorja, proizvedenega s kmetijsko pomočjo, z Azorov v preostalo Skupnost pomenila „perverzijo sistema“. Vendar je Sodišče odgovorilo, da ob neobstoju izrecne prepovedi in ob upoštevanju temeljnega načela prostega pretoka blaga ni nobene omejitve za dobavo takega sladkorja v Skupnost. Poleg tega se z okvirnim programom, ki je dovoljeval tako pomoč, ni nameravalo razdeliti trg na Azorih ali ustvariti nepremostljive ovire za trgovanje, ampak prispevati k njihovi vključitvi v notranji trg z zagotovitvijo nekaterih ugodnosti.[35]

76. Drugič, menim, da iz tretjega odstavka člena 349 PDEU izhaja, da morajo biti pooblastila Sveta zakonodajno omejena tako, da se pokaže razlikovanje med NOR in ČDO. Celoten smisel pristopa k statusu NOR je, da bi se moralo pravo EU načeloma uporabljati v celoti, v obsegu, v kakršnem lokalni položaj ne onemogoča doseganja tega cilja. Glede na to dvomim, da bi bila odobritev trajnega odstopanja brez kakršnega koli rednega pregleda ali določbe o prenehanju veljavnosti („sunset clause“) združljivo z namenom te določbe.[36]

77. Kakor koli, v tem postopku se ne zatrjuje, da se z izpodbijanimi ukrepi ogroža pravni red Unije. Zato Sodišču o tem ni treba presojati.

29 — Primerjaj s Perrot, D., op. cit., opomba 56. Glej po analogiji sodbo Sodiprem in drugi (C-37/96 in C-38/96, EU:C:1998:179, točka 33).

30 — Glej v zvezi s členom 227(2) Pogodbe ES sodbo Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, točki 14 in 17).

31 — Glej v zvezi z rednim zakonodajnim postopkom sodbo Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217).

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

33 — Glej Omarjee, I., op. cit., str. 135.

34 — Sklepni predlogi v zadevi RAR (C-282/00, EU:C:2002:299, točke od 81 do 92).

35 — Glej sodbi RAR (C-282/00, EU:C:2003:277, točki 55 in 59) ter Sodiprem in drugi (C-37/96 in C-38/96, EU:C:1998:179, točka 33), v katerih je Sodišče razsodilo, da morajo biti motnje na notranjem trgu, ki jih povzročijo taka odstopanja, „karseda majhne in ne smejo negativno vplivati na pogoje trgovanja v obsegu, v katerem bi to bilo v nasprotju s skupnim interesom“.

36 — S tem se med drugim strinja tudi D. Kochenov, op. cit., str. 712.

F – *Preostala vprašanja v zvezi z zadevo C-132/14 in posledice za ničnostne tožbe*

78. Predlagal sem že, da je treba zavrniti tri ničnostne tožbe Komisije (zadeve od 133/14 do 135/14) ter tožbi Parlamenta zoper horizontalno direktivo v zadevi C-136/14 in člen 4 Uredbe v zadevi C-132/14. Kar zadeva preostali del zadeve C-132/14, Parlament ne zanika, da Svet lahko sprejme člena 3(1) in (2) ter 5 Uredbe na podlagi člena 349 PDEU. V skladu s tem mora Sodišče odločiti, ali je bil Svet pooblaščen zadnjenavedeno določbo uporabiti za sprejetje členov 1, 2 in 3(3) Uredbe ali pa bi se moral opreti na člen 43(2) PDEU.

79. Najprej torej v zvezi s členom 1(2) Uredbe menim, da trditev Parlamenta v zvezi s to določbo, ki zadeva prepoved uporabe zapornih plavaric za ribolov, kot ugotavlja Svet, temelji na nerazumevanju namena Uredbe in posebej uvodne izjave 3 v njeni preambuli.[37] Namen ni poskus ohranitve velikih rib selivk, kot so tuni ali tunom podobne vrste zaradi teh vrst (kar se zdi nesmiselno glede na njihov značaj selivk), ampak to, da se obdržijo *blizu obale Mayotta v korist lokalne flote*, ki – ker še vedno večinoma uporablja mehanični parangal namesto naprednejših zapornih plavaric – ne more konkurirati tujim flotam. Zato je tako prepoved, ker kaže, da se z njo upoštevajo posebne socialne in gospodarske razmere Mayotta, dejansko mogoče sprejeti na podlagi člena 349 PDEU.

80. Podobno se zdi, da se tudi s členom 2 (s katerim se odstopa od pravil o označevanju ribiških proizvodov, namenjenih prodaji na drobno končnim potrošnikom na Mayottu) upoštevajo enaki dejavniki, kot je razvidno iz uvodne izjave 4 v preambuli k Uredbi.[38]

81. Kar zadeva preostali obravnavani določbi Uredbe, to je člena 1(1) in 3(3), se strinjam s Svetom, da se zdita stranski glede na prevladujoči namen Uredbe, da se določijo posebna pravila in odstopanja, s katerimi se upošteva poseben socialno-ekonomski položaj Mayotta. Zato iz v točki 38 zgoraj navedene sodne prakse sledi, da je Svet utemeljeno uporabil samo člen 349 PDEU in po mojem mnenju problema z dvojno (ali trojno) pravno podlago ni.

82. Zato v skladu z navedenim menim, da bi bilo treba kot neutemeljene zavrniti tudi preostale trditve Parlamenta v zvezi s členi 1, 2 in 3(3) Uredbe v zadevi C-132/14 in torej vseh pet tožb v celoti.

G – *Podredni preudarki*

83. Če Sodišče ne bi menilo, da je Svet utemeljeno uporabil samo člen 349 PDEU kot pravno podlago za izpodbijane ukrepe, je treba navesti nekaj dodatnih preudarkov.

1. Razglasitev ničnost v celoti ali delno?

84. Razlaga Komisije je precej jasna, in če bi jo Sodišče sprejelo, bi bilo treba izpodbijane ukrepe preprosto razglasiti za nične v celoti.

37 — V tej uvodni izjavi je navedeno: „prepovedati [bi bilo treba] uporabo zapornih plavaric pri lovu na jate tunov ali tunom podobnih rib na območju znotraj 24 milj od temeljnih črt otoka, da bi ohranili jate velikih rib selivk v bližini otoka Mayotte“. Poleg tega je v uvodni izjavi 7 preambule Uredbe flota Mayotta opisana kot „slabo razvita flota plovil z mehaničnim parangalom“.

38 — V tej uvodni izjavi je med drugim navedeno, da „bi uporaba pravil o označevanju ribiških proizvodov zaradi zelo razdrobljenih in slabo razvitih sistemov trženja na Mayottu trgovcem na drobno povzročila breme, nesorazmerno glede na informacije, ki bi bile posredovane potrošniku“.

85. Če pa bi Sodišče potrdilo stališča Parlamenta, bi bile posledice različne. Na eni strani je jasno, da bi bilo treba horizontalno direktivo razglasiti za nično, ker je ni bilo mogoče sprejeti na podlagi člena 349 PDEU. Na drugi strani je položaj Uredbe manj očiten. Pri tej bi bila rešitev odvisna od tega, ali se Sodišče strinja s Parlamentom (i), da člen 349 PDEU ne dovoljuje posebnih ukrepov v obliki preprostih odlogov (kar bi vodilo v razglasitev ničnosti člena 4 Uredbe), (ii) da se s členi 1, 2 in 3(3) Uredbe ne upošteva socialno-ekonomski položaj Mayotta, ampak gre za splošne ukrepe SRP (kar bi vodilo v razglasitev ničnosti teh določb), ali (iii) o vsem navedenem.

86. V zvezi s tem Parlament trdi, da bi bilo treba pri sprejetju Uredbe sektorske pravne podlage in člen 349 PDEU uporabiti hkrati, ker ni mogoče opredeliti ene same prevladujoče pravne podlage. Vendar Svet odgovarja – in po mojem mnenju upravičeno, kar se je potrdilo na obravnavi – da Parlament ni pojasnil, zakaj določb Uredbe, za katere Parlament trdi, da ne morejo biti sprejete samo na podlagi člena 349 PDEU, ni mogoče ločiti od preostalih. Ne razumem na primer, kaj imajo pravila o označevanju ribiških proizvodov, namenjenih prodaji na drobno na Mayottu v skladu s SUTR (člen 2 Uredbe), skupnega s pravili o ribolovnih zmogljivostih in registrom flote v skladu s SRP (člen 3(1) in (2) Uredbe).

87. Ker pa tožba Parlamenta v zadevi C-132/14 po mojem mnenju ne more uspeti, tega sklepanja ne bom razvijal naprej.

2. Predlog, da se ohranijo učinki izpodbijanih ukrepov

88. Komisija in Svet v primeru razglasitve ničnosti na podlagi člena 264(2) PDEU predlagata, naj Sodišče ohrani učinke izpodbijanih ukrepov, k čemur se je v repliki pridružil tudi Parlament. Razumem, da to zajema možnost delne razglasitve ničnosti Uredbe v zvezi z določbami, morebitno razglašenimi za nične.

89. Če bi Sodišče razglasilo izpodbijane ukrepe delno ali v celoti za nične, bi to učinkovalo tako, da bi se pravila, ki se z njimi spreminjajo, za Mayotte uporabljala, če je to splošno predvideno v teh pravilih, enako kot drugje v Uniji. Nesporno je, da so posebni ukrepi potrebni in da je njihova vsebina upravičena glede na trenutne razmere na Mayottu.

90. V teh okoliščinah menim, da bi bilo izjemoma nesorazmerno, če se učinki ukrepov, morebitno razglašenih za nične, ne bi ohranili.

91. Ugotovil sem, da Komisija in Svet ne navajata konkretnega časovnega obdobja, v katerem bi bilo treba ohraniti učinke ukrepov, morebitno razglašenih za nične, ampak predlagata, naj se ohranijo do uveljavitve novih ukrepov, ki bi temeljili na ustreznih pravnih podlagah.

92. Vendar je bistveno, da se učinki nezakonitih ukrepov ne ohranijo v veljavi dlje, kot je resnično potrebno. V zvezi s tem ugotavljam, da je zakonodajni postopek v obravnavanih primerih – ki je tudi časovno omejen – od predloga do sprejetja trajal blizu šest mesecev. Ker med institucijami politično ni sporna potreba ali vsebina izpodbijanih ukrepov, bi bil hiter zakonodajni postopek mogoč. Zato menim, da bi bilo treba – če bi Sodišče razglasilo izpodbijane ukrepe v celoti ali delno za nične – zaradi spodbuditve zakonodajalca EU k ustreznemu ukrepanju ohraniti učinke ukrepov, morebitno razglašenih za nične, za obdobje, ki ne presega šestih mesecev od datuma izdaje sodbe v obravnavanih združenih zadevah.

VI – **Stroški**

93. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Svet je v vseh petih zadevah predlagal, naj se Parlamentu in Komisiji naloži plačilo stroškov, ta dva pa s tožbenimi razlogi nista uspela.

94. Države članice in institucije, ki so se kot intervenientke udeležile postopka, na podlagi člena 140(1) Poslovnika nosijo svoje stroške. Kraljevina Španija, Francoska republika in Portugalska republika bi morale torej v vseh petih zadevah nositi svoje stroške.

VII – **Predlog**

95. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj:

— tožbe zavrne;

— Parlamentu in Komisiji naloži plačilo stroškov ter

— Kraljevini Španiji, Francoski republiki in Portugalski republiki naloži, da krijejo svoje stroške.