Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 25 juni 2015 [1]

Förenade målen C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 och C-136/14

Europaparlamentet (målen C-132/14 och C-136/14)
och
Europeiska kommissionen (målen C-133/14 till C-135/14)
mot

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring — Förordning (EU) nr 1385/2013 — Direktiv 2013/62/EU — Direktiv 2013/64/EU — Rättslig grund — Artikel 349 FEUF — Räckvidd — Yttersta randområde — Ändring av Mayottes ställning”

1. I de aktuella målen har parlamentet och kommissionen yrkat att domstolen ska ogiltigförklara förordning nr 1385/2013 [2] och direktiv 2013/64. [3] Kommissionen har vidare yrkat att domstolen ska ogiltigförklara direktiv 2013/62 [4] (nedan gemensamt kallade de angripna rättsakterna). Den grundläggande frågeställningen i de aktuella målen är huruvida de angripna rättsakterna antogs på korrekt rättslig grund.

2. Kärnan i målen är följande: Vilken räckvidd har artikel 349 FEUF? Frågan har uppkommit med anledning av att Mayottes ställning enligt unionsrätten ändrades. Efter en lokal folkomröstning 2009 har öarna som bildar Mayottes ögrupp tagit ytterligare steg i integrationsprocessen med Republiken Frankrike och blev ett franskt utomeuropeisk departement och en fransk region den 31 mars 2011. Efter en begäran från Republiken Frankrike beslutade Europeiska unionens råd att ändra Mayottes ställning från och med den 1 januari 2014 från utomeuropeiskt land och territorium till ett yttersta randområde. [5]

3. En interinstitutionell tvist har emellertid uppkommit avseende det sätt på vilket de angripna rättsakterna antogs i samband med att Mayottes ställning ändrades. Rådet, som invände mot de föreslagna sektorspecifika rättsliga grunderna, beslutade att istället anta de angripna rättsakterna med stöd av artikel 349 FEUF. Frågan är nu huruvida detta var riktigt av rådet, vilket jag, som kommer att framgå nedan, anser att det var.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets förordning (EU) nr 1385/2013 av den 17 december 2013 om ändring av rådets förordningar (EG) nr 850/98 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1069/2009, (EU) nr 1379/2013 och (EU) nr 1380/2013 med anledning av ändringen av Mayottes ställning i förhållande till Europeiska unionen (EUT L 354, s. 86) (nedan kallad förordningen).

3 — Rådets direktiv 2013/64/EU av den 17 december 2013 om ändring av rådets direktiv 91/271/EEG och 1999/74/EG, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2006/7/EG, 2006/25/EG och 2011/24/EU med anledning av ändringen av Mayottes ställning i förhållande till Europeiska unionen (EUT L 353, s. 8) (nedan kallat horisontaldirektivet).

4 — Rådets direktiv 2013/62/EU av den 17 december 2013 om ändring av direktiv 2010/18/EU om genomförande av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingåtts av BUSINESSEUROPE, UEAPME, ECPE och EFS till följd av ändringen av Mayottes ställning i förhållande till Europeiska unionen (EUT L 353, s 7) (nedan kallat minidirektivet).

5 — Europeiska rådets beslut 2012/419/EU av den 11 juli 2012 om ändring av Mayottes ställning i förhållande till Europeiska unionen (EUT L 204, s. 131).

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Relevanta tillämpliga och upphävda fördragsbestämmelser*

4. Efter ikraftträdandet av Maastrichtfördraget hade artikel 227.2 i EG-fördraget följande ordalydelse:

”För … de franska utomeuropeiska departementen skall, från och med att detta fördrag träder i kraft, fördragets särskilda och allmänna bestämmelser gälla rörande

— den fria rörligheten för varor,

— jordbruket, med undantag av artikel 40.4 [i EG-fördraget],

— liberaliseringen av tjänster,

— konkurrensreglerna

— skyddsåtgärderna enligt artiklarna 109h, 109i och 226 [i EG-fördraget]

– institutionerna.

Villkoren för tillämpningen av övriga bestämmelser i detta fördrag skall genom enhälligt beslut av rådet på förslag från kommissionen fastställas inom två år efter det att fördraget har trätt i kraft.

Gemenskapens institutioner skall, inom ramen för den ordning som anges i detta fördrag och särskilt i artikel 226 [i EG-fördraget], sörja för att den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa områden möjliggörs.”

5. Vid ikraftträdandet av Amsterdamfördraget ersattes artikel 227.2 i EG-fördraget av artikel 299.2 EG, där följande föreskrevs:

”Bestämmelserna i detta fördrag skall gälla för de franska utomeuropeiska departementen, Azorerna, Madeira och Kanarieöarna.

Rådet skall dock med beaktande av den strukturella, sociala och ekonomiska situationen i de franska utomeuropeiska departementen och på Azorerna, Madeira och Kanarieöarna, vilken förvärras av dessas avlägsna belägenhet, ökaraktär, ringa storlek, besvärliga terräng- och klimatförhållanden samt ekonomiska beroende av ett fåtal produkter, vilka faktorer på grund av sin bestående natur och sammanlagda verkan allvarligt hämmar områdenas utveckling, med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet besluta om specifika åtgärder för att särskilt fastställa villkoren för hur detta fördrag skall tillämpas beträffande dessa områden, inklusive den gemensamma politiken.

Rådet skall, när det beslutar om de relevanta åtgärder som avses i andra stycket, beakta sådana områden som tull- och handelspolitik, skattepolitik, frizoner, jordbruks- och fiskepolitik, villkor för leverans av råvaror och viktiga konsumtionsvaror, statligt stöd samt villkor för tillgång till strukturfonder och övergripande gemenskapsprogram.

Rådet skall besluta om de åtgärder som avses i andra stycket med beaktande av de yttersta randområdenas särdrag och särskilda begränsningar, utan att undergräva integriteten och sammanhanget hos gemenskapsrätten, inklusive den inre marknaden och den gemensamma politiken.”

6. Vid ikraftträdandet av Lissabonfördraget ersattes artikel 299 EG med artiklarna 349 FEUF och 355 FEUF samt, i sak, av artikel 52 FEU. I sistnämnda artikel föreskrivs följande:

”1. Fördragen ska gälla för Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Ungern, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

2. Fördragens territoriella tillämpningsområde anges närmare i artikel 355 [FEUF].”

7. I artikel 349 FEUF, i dess lydelse enligt Europeiska rådets beslut 2012/419/EU, föreskrivs följande:

”Rådet ska med beaktande av den strukturella, sociala och ekonomiska situationen i Guadeloupe, Franska Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Barthélemy och Saint-Martin, och på Azorerna, Madeira och Kanarieöarna, vilken förvärras av dessas avlägsna belägenhet, ökaraktär, ringa storlek, besvärliga terräng- och klimatförhållanden samt ekonomiska beroende av ett fåtal produkter, vilka faktorer på grund av sin bestående natur och sammanlagda verkan allvarligt hämmar områdenas utveckling, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet besluta om specifika åtgärder för att särskilt fastställa villkoren för hur fördragen ska tillämpas beträffande dessa områden, inklusive den gemensamma politiken. Om de specifika åtgärderna i fråga beslutas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, ska det också besluta på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet.

De åtgärder som avses i första stycket gäller särskilt tull- och handelspolitik, skattepolitik, frizoner, jordbruks- och fiskepolitik, villkor för leverans av råvaror och viktiga konsumtionsvaror, statligt stöd samt villkor för tillgång till strukturfonder och övergripande unionsprogram.

Rådet ska besluta om de åtgärder som avses i första stycket med beaktande av de yttersta randområdenas särdrag och särskilda begränsningar, utan att undergräva integriteten och sammanhanget hos unionsrätten, inklusive den inre marknaden och den gemensamma politiken.”

8. Artikel 355.1 FEUF, i dess lydelse enligt rådets beslut 2012/419/EU, har följande lydelse:

”Utöver bestämmelserna i artikel 52 [FEU] angående fördragens territoriella tillämpningsområde ska följande bestämmelser tillämpas:

1. Bestämmelserna i fördragen ska gälla för Guadeloupe, Franska Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Barthélemy och Saint-Martin, Azorerna, Madeira och Kanarieöarna i enlighet med artikel 349 [FEUF].”

B – *De angripna rättsakterna*

9. Vad beträffar förevarande förfarande räcker det att göra följande anmärkningar:

10. Förordningen utgör i huvudsak en förändring av fem andra förordningar. Artikel 1.1 i förordningen innebär att vattnet längs Mayottes kust läggs till ett antal andra vatten som kan bli föremål för unionsåtgärder för bevarande av fiskeresurser. Artikel 1.2 i förordningen innebär att det är förbjudet för fartyg att använda ringnot vid fiske efter tonfisk och närbesläktade arter i det område som ligger närmast Mayotte. Enligt artikel 2 förlängs tidsfristen för genomförande av vissa unionsbestämmelser om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (nedan kallad

fiskeriordningen) till den 31 december 2021 i fråga om märkning av fiskeriprodukter. Artikel 3.1 och 3.2 innehåller undantag från och förlänger tidsfristen för genomförande av vissa bestämmelser om fiskekapacitet och fartygsregistrering i den gemensamma fiskeripolitiken till den 31 december 2025 respektive 31 december 2021. Artikel 3.3 innebär att vissa uppgifter om Mayotte förs in på en lista över de tak som gäller för fiskekapaciteten. Enligt artikel 4 ska vissa bestämmelser rörande bearbetning av animaliska biprodukter och därav framställda produkter inte vara tillämpliga i fråga om Mayotte förrän den 1 januari 2021. Slutligen förlängs enligt artikel 5 tidsfristen för Republiken Frankrikes genomförande av ett antal bestämmelser avsedda att säkerställa efterlevnad av fiskeripolitiken i förhållande till Mayotte till den 31 december 2021. Enligt artikel 5.2 ska denna medlemsstat även ha inrättat ett provisoriskt kontrollprogram senast den 30 september 2014.

11. Horisontaldirektivet innebär i huvudsak att tidsfristen för tillämpning av ett flertal bestämmelser som ingår i sex olika direktiv rörande olika politikområden som vattenpolitiken, rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, badvatten, skydd för värphöns, hälsa och säkerhet i förhållande till artificiell optisk strålning samt patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård förlängs till en senare tidpunkt som varierar mellan 1 januari 2014 och 31 december 2031 när det gäller Mayotte.

12. Minidirektivet innebär att Republiken Frankrike, med avseende på Mayotte, ges extra tid för att uppfylla unionens bestämmelser om föräldraledighet. Tidsfristen för uppfyllelse har satts till den 31 december 2018.

II – **Bakgrund till tvisten**

13. Efter antagandet av Europeiska rådets beslut 2012/419/EU, som var avsett att tillämpas från och med den 1 januari 2014, framställde kommissionen den 13 juni 2013 tre förslag till unionslagstiftaren avseende ett antal ändringar av sekundärlagstiftning.

14. Den rättsliga grunden för kommissionens förslag, vilket sedermera skulle komma att bli förordningen, var artiklarna 43.2 FEUF och 168.4 b FEUF. Den rättsliga grunden för det förslag som sedermera skulle komma att bli horisontaldirektivet var artiklarna 43.2 FEUF, 114 FEUF, 153.2 FEUF, 168 FEUF och 192.1 FEUF. Den rättsliga grunden för det förslag som låg till grund för minidirektivet var artikel 155.2 FEUF.

15. Följaktligen var de rättsliga grunderna för vart och ett av kommissionens förslag sektorspecifika. Med undantag av artikel 155.2 FEUF specificerade dessa rättsliga grunder det ordinarie lagstiftningsförfarandet och samråd med Ekonomiska och sociala kommittén (samt, med avseende på några av de rättsliga grunderna, Regionkommittén).

16. Under lagstiftningsförfarandet beslutade dock rådet att ändra den rättsliga grunden för de tre rättsakterna till artikel 349 FEUF.

17. Vad gäller horisontaldirektivet och förordningen föreslog parlamentet att artikel 349 FEUF skulle läggas till som rättslig grund utöver de sektorspecifika rättsliga grunder som ursprungligen hade föreslagits. Parlamentet ansåg sig följaktligen i fråga om dessa två rättsakter inte ha en samrådande roll, utan en medlagstiftande roll.

18. Rådet antog trots detta de angripna rättsakterna den 17 december 2013 eftersom denna institution ansåg att den hade tagit del av parlamentets uppfattning rörande förslagen såsom var nödvändigt.

III – **Förfarandet i domstolen och parternas yrkanden**

19. Sökandena har väckt talan i dessa mål genom ansökningar som inkom till domstolen den 21 mars 2014. I mål C-132/14 har parlamentet yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara förordningen,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

20. I mål C-133/14 har kommissionen yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara horisontaldirektivet,

— låta rättsverkningarna av horisontaldirektivet bestå till dess att ett nytt direktiv som antagits på korrekt rättsliga grunder har trätt i kraft,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

21. I mål C-134/14 har kommissionen yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara minidirektivet,

— låta rättsverkningarna av minidirektivet bestå till dess att ett nytt direktiv som antagits på korrekta rättsliga grunder har trätt i kraft,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

22. I mål C-135/14 har kommissionen yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara förordningen,

— låta rättsverkningarna av förordningen bestå till dess att en ny förordning som antagits på korrekta rättsliga grunder har trätt i kraft,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

23. I mål C-136/14 har parlamentet yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara horisontaldirektivet,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

24. Domstolens ordförande beslutade den 28 april 2014 att förena de fem målen vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen. I sitt förenade svaromål, som inkom den 17 juni 2015, yrkade rådet att domstolen ska

— ogilla parlamentets och kommissionens yrkanden i sin helhet,

— förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna,

— i andra hand, för det fall domstolen ogiltigförklarar de angripna rättsakterna, låta rättsverkningarna av dem bestå till dess att nya rättsakter som antagits på korrekta rättsliga grunder, fastställda av domstolen, har trätt i kraft.

25. Genom beslut av den 29 juli 2014 gav domstolens ordförande Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Portugal rätt att intervenera i målet till stöd för rådet.

26. Vid förhandlingen den 21 april 2015 yttrade sig parlamentet, kommissionen och rådet, liksom de tre intervenienterna, muntligen.

IV – **Parternas och intervenienternas argument**

27. Till stöd för sina respektive yrkanden om ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna, har parlamentet och kommissionen åberopat en och samma grund, nämligen rådets val av felaktig rättslig grund. Parlamentet och kommissionen har emellertid olika uppfattningar om räckvidden av artikel 349 FEUF.

28. Parlamentet har gjort gällande att det enligt artikel 349 FEUF endast är möjligt att anta specifika åtgärder riktade mot de yttersta randområdena, vilkas syfte är att avhjälpa de nackdelar som uppkommer till följd av de berörda randområdenas särdrag och särskilda begräsningar. Dessa åtgärder måste härvid ha en anknytning till det berörda yttre randområdets ekonomiska och/eller sociala situation. I överensstämmelse med detta kan artikel 349 FEUF inte läggas till grund för åtgärder som omfattas av en EU-politik och som inte är avsedda att anpassa unionslagstiftningen till dessa begränsningar. En åtgärd som avser ett yttersta randområde omfattas inte automatiskt, på grund av denna omständighet i sig, av tillämpningsområdet för artikel 349 FEUF. Även om specifika åtgärder, enligt parlamentet, kan inta såväl allmän som tillfällig form, måste de innebära en fördel för det yttersta randområdet som har samband med deras specifika situation. De kan inte bara utgöra en förlängning av en tidsfrist för genomförande av vissa bestämmelser i unionsrätten. Enligt parlamentet innebär en förlängning inte att unionslagstiftning anpassas till de särskilda förhållanden som gäller för det yttersta randområdet, utan är tvärtom en garanti för att unionslagstiftningen i fråga kommer bli fullt tillämpligt vid ett senare datum.

29. Parlamentet har medgett att rådet lagenligt kunde använda artikel 349 FEUF som rättslig grund för artiklarna 3.1, 3.2 och 5 i förordningen. I övrigt har parlamentet anfört, för det första, att syftet med och innehållet i artiklarna 1, 2 och 3.3 i förordningen gäller den gemensamma fiskeripolitiken enligt artikel 43 FEUF, snarare än artikel 349 FEUF. För det andra har parlamentet gjort gällande att artikel 4 i förordningen, som bara förlänger tidsfristen för genomförande av vissa bestämmelser rörande bearbetning av animaliska biprodukter, inte lagligen kunde antas med stöd av artikel 349 FEUF istället för artikel 168.4 b FEUF. Parlamentet menar istället att förordningen skulle ha antagits med stöd av artiklarna 43.2 FEUF, 168.4 FEUF och 349 FEUF. Parlamentet har också angett att rådet inte var behörigt att anta horisontaldirektivet med stöd av artikel 349 FEUF, enbart eller tillsammans med andra bestämmelser, eftersom bestämmelserna i direktivet, enligt parlamentet, i huvudsak förlänger tidsfristen för vissa av Republiken Frankrikes skyldigheter i förhållande till Mayotte. Sådana undantag gäller, enligt parlamentet, alla regioner som måste uppfylla nya krav.

30. Kommissionen har gjort gällande att rådet inte kunde använda artikel 349 FEUF som rättslig grund, eftersom de angripna rättsakterna inte avviker från fördragen utan endast medför ändringar av sekundärunionslagstiftning, vilket inte tillåts enligt angivna artikel. De angripna rättsakterna skulle därför ha antagits med stöd av sektorspecifika rättsliga grunder, såsom ursprungligen föreslagits. Kommissionen har funnit stöd för sitt påstående i ordalydelsen i artikel 349 FEUF jämförd med artikel 355.1 FEUF, i systemet för rättsliga grunder i EUF-fördraget och i bakgrunden till artikel 349 FEUF.

31. Kommissionen har vidare gjort gällande att uttrycket ”särskilt” i artikel 349 FEUF innebär att bestämmelsen omfattar alla specifika åtgärder som avviker från fördragen, oavsett om åtgärden i fråga uppställer särskilda ”villkor för hur fördragen ska tillämpas”. Artikel 349 FEUF, jämförd med artikel 355.1 FEUF, innebär följaktligen att rådet kan avvika från ”[b]estämmelserna i fördragen”.

Kommissionen har angett att institutionsrättsakterna endast gäller inom ramarna för artikel 355 FEUF. Om inte annat har angetts, är en sådan rättsakt inte tillämplig på de yttersta randområdena. Med avseende på systemet för rättsliga grunder i EUF-fördraget, har kommissionen gjort gällande att statligt stöd som beviljas de yttersta randområdena på grundval av de omständigheter som anges i artikel 349 FEUF alltid har tillåtits enligt artikel 88 EG, snarare än artikel 299 EG. Detta kan anses ha kodifierats genom nuvarande ordalydelse i artikel 107.3 a FEUF, som hänvisar till artikel 349 FEUF. Kommissionen har anfört att de angripna rättsakterna avser övergående frågor snarare än de ”permanenta” omständigheter som anges i artikel 349 FEUF. I detta avseende har kommissionen anfört att det redan enligt de sektorspecifika rättsliga grunderna är möjligt att införa en sådan ordning och har anmärkt att anslutande medlemsstater också har getts övergångsperioder för att uppfylla den unionsrättsliga lagstiftningen. I fråga om förordningen har kommissionen särskilt gjort gällande att artikel 1 i den ändrar områden som är bevarandeområden enligt den gemensamma fiskeripolitiken, vilka i de flesta fall inte har något förhållande till de yttersta randområdena. Slutligen menar kommissionen att den historiska bakgrunden till artikel 349 FEUF kan anses ge stöd åt uppfattningen att artikel 299.2 EG och artikel 349 FEUF, till skillnad från artikel 227.2 i EG-fördraget, utöver att vissa spanska och portugisiska territorier därigenom läggs till i förteckningen över yttersta randområden, innebär att rådet kan avvika från all primärlagstiftning.

32. Rådet har gjort gällande att artikel 349 FEUF utgör *lex specialis* med begränsad geografisk tillämpning som äger företräde framför andra rättsliga grunder varje gång unionslagstiftaren avser att anta specifika åtgärder som verkligen är avsedda att beakta de yttersta randområdenas svåra situation, i den mån åtgärderna är nödvändiga, proportionella och avgränsade. Rådet har anfört att ordalydelsen i artikel 349 FEUF är tillräckligt flexibel i fråga om arten av, innehållet i och formen för de specifika åtgärderna i fråga – såsom tillfälliga undantag med kortare eller längre varaktighet – och att uttrycket ”fördragen” innefattar institutionsrättsakter. Enligt rådet ger såväl den historiska bakgrunden till artikel 349 FEUF som dess ordalydelse, vilken hänvisar till ”frizoner” och tillgång till ”övergripande unionsprogram”, stöd för detta. Enligt rådet finns det inget skäl att kräva att sektorspecifika rättsliga grunder ska användas. Ett sådant krav skulle kunna äventyra effektiviteten av artikel 349 FEUF och strider mot rättspraxis.

33. Rådet har invänt mot parlamentets uppfattning att artikel 349 FEUF inte kan användas som rättslig grund för förlängning av tidsfrister. Det skulle nämligen enligt rådets uppfattning vara konstruerat och opraktiskt att göra åtskillnad mellan tillfälliga och permanenta undantag. Rådet har också gjort gällande att förordningens och horisontaldirektivets syften är att stötta Mayotte i enlighet med kraven i artikel 349 FEUF. Rådet invänder mot uppfattningen att det vore möjligt att bevilja någon region i medlemsstaterna sådana betydande förlängningar. Vidare har rådet anfört att uttrycket ”med beaktande av”, i den mening som avses i artikel 349 FEUF, inte innebär att de specifika åtgärderna i fråga måste vara avsedda att avhjälpa den svåra situationen i de yttersta randområdena. Rådet har medgett att artiklarna 1.1 och 3.3 i förordningen kompletterar bestämmelserna i artiklarna 1.2 och 3.1 i samma förordning, men har gjort gällande att artikel 349 FEUF utgör ”tyngdpunkten” i de två rättsakter som parlamentet har angripit. Under alla förhållanden kan rådet inte se hur de olika bestämmelserna i dessa rättsakter har ett sådant samband att, som undantag, flera rättsliga grunder kan användas.

34. Med avseende på vissa av kommissionens argument har rådet gjort gällande att kommissionen underskattar betydelsen av den historiska utvecklingen av artikel 349 FEUF. Enligt rådet avser begreppet ”specifika åtgärder” en helt ny typ av åtgärder som är specifikt utformade för de yttersta randområdena. Rådet har inte invänt mot uppfattningen att kommissionen tidigare har fattat beslut om statligt stöd till de yttersta randområdena, men menar att dessa beslut endast utgör en tillämpning av fördraget och därför inte motiverar att andra områden kan behandlas på samma sätt. Statligt stöd nämns dessutom uttryckligen i artikel 349 andra stycket FEUF. Med avseende på minidirektivet har rådet anfört att det omfattas av räckvidden för artikel 349 FEUF och inte de sektorspecifika rättsliga grunder som kommissionen har föreslagit.

35. Den *portugisiska regeringen* har anmärkt att ett undantag är ett undantag oberoende av dess längd. Enligt nämnda regering följer det visserligen av artikel 349 tredje stycket FEUF att rådet inte kan anta undantag som är obegränsade i tiden, men det finns dock inte något i ordalydelsen av artikel 349 FEUF som ger stöd för en åtskillnad mellan permanenta och tillfälliga undantag. Nämnda regering delar rådets uppfattning att det till följd av artikel 349 FEUF inte är relevant – eller ens möjligt – att använda andra rättsliga grunder.

36. Den *spanska regeringen* har bland annat betonat att ordet ”särskilt” i artikel 349 FEUF och den omständigheten att artikel 349 FEUF, genom Lissabonfördraget, särskildes från artikel 355.1 FEUF. Nämnda regering har också påpekat att hänvisningen till det särskilda lagstiftningsförfarandet i artikel 349 FEUF förutsätter att den kan användas i fråga om ändringar i sekundärlagstiftning. Vidare menar den spanska regeringen att om artikel 349 FEUF kan användas för att anpassa tillämpningen av primärlagstiftningen för dessa regioner, skulle detta med desto större skäl omfatta preliminära eller övergående åtgärder.

37. Som svar på kommissionens argument har den *franska regeringen* gjort gällande att det territoriella tillämpningsområdet för unionens sekundärlagstiftning fastställs i artiklarna 52 FEU och 355 FEUF, samt att begreppet ”fördragen” används i vid bemärkelse enligt flera bestämmelser i primärrätten, såsom artikel 19 FEU. Vidare har nämnda regering, med betoning på den vidsträckta ordalydelsen av artikel 349 FEUF och artikelns historiska utveckling, anfört att artikeln bör tolkas extensivt. Rådet bör därför enligt nämnda regering kunna stödja sig på artikel 349 FEUF som en *lex specialis* varje gång det avser att anta åtgärder som är specifika för de yttersta randområdena. Den franska regeringen har också anfört att en förlängning av tidsfrister förvisso kan vara ägnad att motverka den svåra ekonomiska och/eller sociala situationen i de yttersta randområdena samt att vissa av bestämmelserna rörande förlängning av tidsfrister (såsom artiklarna 3–5 i förordningen och artiklarna 1, 2 och 5 i horisontaldirektivet) medför specifika skyldigheter eller villkor under övergångsperioderna. Den franska regeringen har även anfört att inte bara ekonomiska eller sociala hänsyn i snäv bemärkelse, utan även andra faktorer som miljömässiga faktorer, kan motivera att artikel 349 FEUF används som rättslig grund. Till sist har den franska regeringen ifrågasatt den omständigheten att parlamentet, med avseende på förordningen, å ena sidan har erkänt att delar av Mayottes flotta är underutvecklad, men å andra sidan vägrar att göra motsvarande erkännande i fråga om kommersialiseringen av fiskeprodukter i denna region eller dess industriella kapacitet att bearbeta animaliska biprodukter.

V – **Bedömning**

A – *Inledande anmärkningar*

38. Det är till att börja med ostridigt att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. Om det med rättsakten eftersträvas två syften eller om den har två beståndsdelar varav en kan identifieras som huvudsakligt syftet eller huvudsaklig beståndsdelen, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga syftet. Om det visas att en rättsakt har flera syften, vilka har ett sådant samband att de inte kan särskiljas och inget syfte är sekundärt eller indirekt i förhållande till de andra, måste en sådan rättsakt undantagsvis ha flera olika rättsliga grunder som motsvarar syftena. En kumulering av två rättsliga grunder är emellertid utesluten om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte överensstämmer med varandra.[6] Om det finns en mer specifik bestämmelse i fördragen som kan användas som rättslig grund för rättsakten i fråga är det dessutom denna som ska användas.[7]

6 — Se, exempelvis, dom kommissionen/rådet (C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

7 — Se, exempelvis, dom parlamentet/rådet (C-48/14, EU:C:2015:91, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

39. Det framgår av parternas argumentation att kommissionen anser att artikel 349 FEUF ska tillämpas restriktivt, medan rådet tolkar bestämmelsen extensivt. Parlamentet, å sin sida, verkar förorda en medelväg, även om dess uppfattning generellt sett ligger mer i linje med rådets uppfattning.

40. Under dessa förhållanden finner jag det förbryllande att domstolen, återigen, har ombetts lösa en relativt komplicerad lagstiftningstvist samtidigt som den – då samtliga parter är eniga om att de angripna rättsakterna är förmånliga och inte omedelbart bör bli ogiltiga – har ombetts att säkerställa att dess avgörande inte får några följder. Det är inte en roll som ett domstolsorgan normalt har.

41. Vidare vill jag påpeka att båda sidorna i tvisten – i viss utsträckning – har framställt rimliga argument. För det andra vill jag nämna att även om både parlamentet och kommissionen avvisar den tolkning som rådet har förordat, har de inte samma uppfattning om vad som utgör korrekt rättslig grund. Det framgick vid förhandlingen att parternas synsätt i förevarande mål är en fråga om preferenser snarare än rättsligt resonemang. Detta är olyckligt mot bakgrund av att valet av rättslig grund, som nämnts ovan, bör vara objektivt. Hur det än är med detta, verkar det bero på ordalydelsen i artikel 349 FEUF, som inte är den mest tydliga man kan tänka sig. [8]

B – *Principer som reglerar de yttersta randområdenas förhållande till unionen – integration och anpassning*

42. Det motstridiga förhållandet mellan de yttersta randområdena och unionen har sin utgångspunkt i två till synes motsatta principer. Samspelet mellan dessa har ännu inte fullständigt utretts och förståtts.

43. Sedan 1957 har gemenskapsrätten, som den då kallades, varit – i princip – obegränsat tillämplig på de franska utomeuropeiska departementen (föregångarna till de yttersta randområdena). Så är inte fallet med de yttersta randområdena. På dessa är unionsrätten endast tillämplig i den utsträckning det uttryckligen anges. [9] Denna princip, som numera, vilket vi kommer att se nedan, framgår av artikel 52.2 FEU jämförd med artikel 355.1 FEUF, kallas för *integrationsprincipen* och visar att de yttre randområdena helt har upptagits i unionens rättssystem.

44. Det är dock sällan så att alla kan dras över en kam. Lyckligtvis kräver en fullständig tillämpning av unionsrätten inte att samma rättsregler tillämpas, utan endast att de tillämpas på ett enhetligt sätt. I synnerhet innebär de olika strukturella begränsningarna i de yttre randområdena att det är svårt att tillämpa unionsrätten helt utan anpassningar. Därför erkändes behovet för individuell behandling av de yttre randområdenas särdrag redan tidigt. Denna princip, som nu regleras genom artikel 349 FEUF, kallas för *anpassningsprincipen*.

45. Med tiden har dessa principer dock kommit att utvecklas på olika sätt. I sin ursprungliga tappning angavs i första ledet i artikel 227 i EG-fördraget att fördraget ”skall gälla för” dåvarande medlemsstater, medan andra ledet i artikeln innehöll bestämmelser om tillämpningen av fördraget på vissa franska utomeuropeiska departement. På 1970-talet fastställde domstolen i ett principavgörande att integrationsprincipen utgjorde huvudregeln. Efter utgången av en inledande tvåårsfrist skulle

8 — Se, för en liknande uppfattning, Ziller, Jacques, ”The European Union and the Territorial Scope of the European Territories”, 38 *Vict. U. Wellington L. Rev*. 51, p. 62, som hänvisar till den ”mycket komplicerade texten” i artikel 299.2 EG (”Ziller, Jacques (2007)”), och Omarjee, Ismaël, ”Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty”, i Kochenov, Dimitry (red.), *EU Law of the Overseas*: *Outermost Regions*, *Associated Overseas Countries and Territories*, *Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nederländerna, s. 135, som anser att ordalydelsen i artikel 349 FEUF är ”en besvikelse”.

9 — Se, med avseende på artikel 299.2 EG, dom X och TBG (C-24/12 och C-27/12, EU:C:2014:1385, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

EEG-fördraget, som sådant, tillämpas fullt ut på dessa territorier, även om det dock var underförstått att rådet fortfarande kunde ”besluta om särskilda åtgärder i syfte att tillgodose dessa områdens behov”. [10] I början av 1990-talet ifrågasattes dock i vissa domar rådets befogenhet att besluta om anpassningar. [11]

46. I andra änden av skalan hade politiska önskemål om att större hänsyn skulle tas till de yttersta randområdenas särskilda situation blivit allt vanligare. [12] Detta ledde slutligen till antagandet av en helt omgjord bestämmelse – artikel 299.2 EG. Den nya ordalydelsen lade större vikt vid anpassningsprincipen och förklarade att ”den strukturella, sociala och ekonomiska situationen” i de yttersta randområdena ”förvärras av dessas avlägsna belägenhet, ökaraktär, ringa storlek, besvärliga terräng- och klimatförhållanden samt ekonomiska beroende av ett fåtal produkter, vilka faktorer på grund av sin bestående natur och sammanlagda verkan allvarligt hämmar områdenas utveckling” (nedan kallat de yttre randområdenas egenskaper). Dessutom skapades genom ordalydelsen en oberoende rättslig grund för att anta ”specifika åtgärder” avseende de yttersta randområdena. Samtidigt meddelade domstolen 1998, i ett något förvånande sidosteg, en dom som på nytt verkade fastställa domstolens behörighet att genomföra anpassningar i enlighet med artikel 299.2 EG. [13]

47. Faktum kvarstår dock att domstolen varken har tolkat artikel 299.2 EG eller artikel 349 FEUF i sak. [14] Jag kommer nedan – i relevanta avseenden – bedöma den sistnämnda bestämmelsen i samband med prövningen av parternas argument. Icke desto mindre vill jag här göra några allmänna anmärkningar rörande tillämpningsområdet för artikel 349 FEUF.

48. Till att börja med är det klart att de två vägledande principerna, integrationsprincipen och anpassningsprincipen, inte är helt förenliga sinsemellan. Således förefaller det paradoxalt att framställa båda dessa principer som övergripande mål. I detta sammanhang bör man inte bortse från att en prioritering av anpassningsprincipen framför integrationsprincipen i viss mån skulle medföra att de yttersta randområdena – till skillnad från utomeuropeiska länder och territorier – skulle ha möjlighet att ”plocka russinen ur kakan”. [15] Frågan blir ännu mer komplicerad med tanke på att vissa utsatta regioner inom den europeiska kontinenten kanske i lika hög – eller till och med ännu högre – grad har behov av särskild behandling, åtminstone efter den senaste vågen av länder som har anslutit sig till unionen sedan år 2004.

49. Vidare har lagstiftaren inte alltid, vilket rådet har medgett, varit konsekvent i fråga om att använda artikel 349 FEUF (eller dess föregångare) som rättlig grund eller sektorspecifika rättsliga grunder för åtgärder avseende de yttersta randområdena.

10 — Se dom Hansen & Balle (148/77, EU:C:1978:173, punkterna 10 och 11). Se, även, dom Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, punkterna 13 och 14).

11 — Se dom Legros m.fl. (C-163/90, EU:C:1992:326) och dom Lancry m.fl. (C-363/93 och C-407/93–C-411/93, EU:C:1994:315). I det senare målet fann domstolen att rådets behörighet att genomföra anpassningar enligt artikel 227.2 i EG-fördraget endast avsåg frågor som inte hade räknats upp i bestämmelsen såsom omedelbart tillämpliga på angivna territorier (se punkterna 37 och 38 i nämnda dom).

12 — Se, exempelvis, förklaringen om regionerna i gemenskapens yttersta randområden, som bilagts Maastrichtfördraget (EGT C 191, 1992, s. 104), förklaringen av ordförandena i regionerna i de yttersta randområdena som antagits vid sammanträde i Funchal den 14 mars 1996, Europaparlamentets resolution om utvecklingsproblemen i Europeiska unionens yttersta randområden av den 24 april 1997 (EGT C 150, s. 62) samt förklaring nr 30 om öregioner som bilagts Amsterdamfördraget (EGT C 340, 1997, s. 136).

13 — Se dom Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68) (som fastställdes genom dom Sodiprem m.fl., C-37/96 och C-38/96, EU:C:1998:179), där domstolen verkar ha försökt särskilja omständigheterna i det målet från målet Legros m.fl. (C-163/90, EU:C:1992:326). I doktrinen har det föreslagits att domstolen hade låtit sig inspireras av den nya artikeln 299.2 EG, vars ordalydelse hade publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den 10 november 1997, det vill säga innan domstolen var skyldig att meddela dom i nämnda mål (vilket den gjorde den 19 februari 1998), se Ziller, Jacques, s. 62, och Kochenov, Dimitry, ”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, s. 708.

14 — Se, emellertid, beslut Região autónoma dos Açores/rådet (C-444/08 P, EU:C:2009:733). Se även dom Sinaga/kommissionen (T-321/00, T-222/01 och T-217/99, EU:T:2006:251).

15 — Detta är en fråga som det påstått att domstolen var medveten om när den prövade de mål som ledde till domen i målet Legros m.fl. (C-163/90, EU:C:1992:326) och domen i målet Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66), se Ziller, Jacques (2007), s. 60.

50. Även om artikel 299 EG delades upp tre artiklar genom Lissabonavtalet, närmare bestämt artikel 52 FEU samt artiklarna 349 FEUF och 355 FEUF, är betydelsen av denna uppdelning fortafarande oklar.[16] Enligt artikel 52.1 FEU gäller ”fördragen” för medlemsstaterna – synbarligen som adressater, eftersom det i det andra ledet i artikeln, som fastställer det territoriella tillämpningsområdet för ”fördragen”, hänvisas till artikel 355 FEUF. Till skillnad från vad som tidigare var fallet är det således tydligt att EU-fördragets territoriella tillämpningsområde är detsamma som EUF-fördragets tillämpningsområde. Vad avser de yttersta randområdena föreskrivs därefter i artikel 355.1 FEUF att ”bestämmelserna i fördragen” gäller för dem ”i enlighet med” artikel 349 FEUF. Förutom att en lista över territorier omnämns i sistnämnda bestämmelse, anges inte några uttryckliga geografiska termer för hur ”fördragen” ska tillämpas på de yttersta randområdena. Icke desto mindre innebär den att det är möjligt för rådet att anta specifika åtgärder, bland annat sådana som fastställer hur ”fördragen ska tillämpas” beträffande dessa områden under särskilda omständigheter. Artikel 349 FEUF förefaller därför inte bara vara den rättsliga grunden för antagandet av ”specifika åtgärder”, utan även som en närmare avgränsning av ”fördragens” territoriella tillämpningsområde vad avser de yttersta randområdena genom hänvisning till dessa åtgärder.

51. Artikel 349 FEUF har också förbättrats något jämfört med tidigare versioner. Till att börja med har hänvisningen, i allmänna termer, till de franska utomeuropeiska departementen tagits bort. Denna gav intrycket att de yttersta randområdenas ställning var beroende av hur ett territorium kvalificerades enligt inhemsk rätt. Till skillnad mot vad som tidigare var fallet anges inte heller i artikel 349 andra stycket FEUF att rådet ska ”beakta” vissa politiska områden,[17] utan istället att specifika åtgärder ”gäller särskilt” dessa politiska områden. Politikområdena för de yttersta randområdena har således blivit ämnet för specifika åtgärder, snarare än orsaken till dem – vilket är den roll som redan innehas av förteckningen över de yttre randområdenas egenskaper.

52. En ändring som var ett resultat av Lissabonfördraget har tyvärr förvirrat situationen något. Jag tänker på den relativt nedtonade hänvisningen i artikel 349 första stycket andra meningen FEUF till möjligheten att de ”specifika åtgärderna … [kan] beslutas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande”. Om inte annat förefaller det mig som om artikel 349 FEUF i sig självt utgör ett särskilt lagstiftningsförfarande enligt artikel 289.2 FEUF. Trots detta råder det i doktrinen olika meningar om konsekvenserna av denna mening.[18] Även vid parternas muntliga yttranden framfördes olika meningar i denna fråga.[19] I förevarande mål är det dock inte nödvändigt att avgöra frågan en gång för alla.

16 — I doktrinen har det föreslagits att skälet till denna uppdelning helt enkelt var att ”rensa upp” i ordalydelsen av artikel 299 EG, se Ziller, Jacques, ”Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty”, i Kochenov, Dimitry (red.), *EU Law of the Overseas*: *Outermost Regions*, *Associated Overseas Countries and Territories*, *Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nederländerna, s. 81 och 82 (”Ziller, Jacques (2011)”), och Murray, Fiona, *The European Union and Member State Territories*: *A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Nederländerna, s. 89.

17 — Dessa politiska områden är tull- och handelspolitik, skattepolitik, frizoner, jordbruks- och fiskepolitik, villkor för leverans av råvaror och viktiga konsumtionsvaror, statligt stöd samt villkor för tillgång till strukturfonder och övergripande unionsprogram (nedan kallade politikområden för de yttersta randområdena).

18 — I ”Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne”, *R.T.D. Eur. 2009*, s. 733, har Perrot, Danielle gjort gällande att syftet med denna ”sibyllinska” mening är att artikeln ska äga företräde framför andra särskilda lagstiftningsförfaranden där majoritetskraven är strängare än de som framgår av artikel 16.3 FEU (kvalificerad majoritet). Omarjee, Ismaël verkar ha en motsatt uppfattning, se anfört arbete, s. 134. Ziller, Jacques (2011), har anfört att meningen bör tolkas mot bakgrund av ordalydelsen i artikel III-330 i konstitutionsfördraget, som hänvisade till vissa kategorier av rättsakter inom en ny rangordning med normer som kan sägas motsvara den treenighet som i Lissabonfördraget består av lagstiftningsakter, delegerade akter och genomförandeakter.

19 — Som jag förstod parternas argument gjorde *rådet* och *Konungariket Spanien* gällande, på grundval av den historiska tolkningen av artikel 349 FEUF, att syftet med meningen är att ge rådet möjlighet att anta specifika åtgärder både i form av lagstiftningsakter och andra rättsakter. *Republiken Portugal* menade att syftet med meningen är att ge artikel 349 FEUF företräde framför andra lagstiftningsförfaranden, medan *Republiken Frankrike*, i motsats till detta, ansåg att syftet var att kumulera kraven rörande dessa förfaranden. *Kommissionen* delade inte någon av dessa uppfattningar och gjorde bland annat gällande att skillnaden mellan en lagstiftningsakt och annan rättsakt inte motsvarar uppdelningen i primär och sekundär unionslagstiftning.

C – Är artikel 349 FEUF begränsad till anpassningar av primärlagstiftning (nedan kallat kommissionens argument)?

53. Sedan Amsterdamfördraget antogs har kommissionen kontinuerligt förordat en restriktiv tolkning av artikel 349 FEUF.[20] Detta grundar sig i huvudsak på en särskild tolkning av artiklarna 349 FEUF och 355.1 FEUF i förening, som innebär att endast ”[b]estämmelserna i fördragen”,[21] och inte sekundärlagstiftningen, som huvudregel är tillämpliga på de yttersta randområdena. Då artikel 349 FEUF anger att rådet ska ”besluta om specifika åtgärder för att … fastställa *villkoren för hur fördragen ska tillämpas* beträffande dessa områden” (min kursivering) sluter sig kommissionen till att bestämmelsen endast ger rådet behörighet att anpassa det sätt på vilket primärrätten är tillämplig på de yttre randområdena.

54. Kommissionens tolkning har fördelen av att vara okomplicerad. Trots detta finner jag den problematiskt på flera sätt.

55. För det första har jag angett ovan i punkt 50 hur ”fördragen”, som begrepp i den mening som använts i artikel 52 FEU samt artiklarna 349 FEUF och 351.1 FEUF, är tillämpligt på de yttersta randområdena. Som jag nu kommer att förklara stödjer nämnda bestämmelser inte kommissionens uppfattning.

56. Begreppet ”fördragen” måste nämligen, i brist på något som tyder på motsatsen, normalt förstås så, att det avser unionens rättssystem som helhet (regelverket) och inte i snäv bemärkelse. Detta är i synnerhet fallet när ordet används i plural, som det gör i ovannämnda bestämmelser. Det skulle inte vara logiskt att tolka uttrycket så, att det endast ger behörighet att ändra primärlagstiftning men inte sekundärlagstiftning. Det skulle dessutom strida mot principen att ”det större omfattar det mindre”. På andra platser förstås hänvisningar till ”fördragen” vanligtvis så, att de omfattar sekundärlagstiftning, vilket exempelvis är fallet med artikel 19 FEU och artikel 258 FEUF. Det är förvisso riktigt som kommissionen säger, att varje bestämmelse ska tolkas för sig. Med risk för att vara övertydlig, är detta exempelvis skälet till att hänvisningen till ”fördragen” i artikel 6.1 första meningen FEU och artikel 1.2 andra meningen FEUF, med avseende på deras ställning inom normhierarkin, inte omfattar sekundärlagstiftning. Artikel 52 FEU samt artiklarna 349 FEUF och 355.1 FEUF är dock artiklar med allmän giltighet (de två sistnämnda artiklarna ingår i sjunde delen av EU-fördraget under rubriken ”Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser”). Vidare har kommissionens uppfattning, oavsett vad kommissionen må ha gjort gällande, inte stöd i rättspraxis angående utomeuropeiska länder och territorier.[22]

57. För det andra är idén – som framfördes som svar på en fråga från domstolen – att kommissionens argument eventuellt grundar sig på artikel 288 FEUF, inte hållbar. Förutom att reglera rättsverkningarna av sekundärlagstiftningen anger artikeln *till vem* denna riktar sig (mottagarna). Däremot säger artikeln inte någonting om *var* sekundärlagstiftningen är tillämplig.

20 — Se, exempelvis, svaret från Romano Prodi, kommissionens ordförande, den 4 september 2001 på fråga P-1691/2001 (EGT C 81 E, s. 52) enligt vilket ”kommissionen vidhåller dock sin uppfattning att artikel 299.2 [EG] skall användas som rättslig grund endast för de åtgärder som avviker från fördragets bestämmelser, utan att detta påverkar tillämpningen av de särskilda rättsliga grunderna för den gemensamma politiken”.

21 — Det ska påpekas att några av språkversionerna av artikel 355.1 FEUF (exempelvis den danska och den tyska versionen) inte hänvisar till ”[b]estämmelserna i fördragen”, utan endast till ”fördragen”.

22 — I dom van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32), fann domstolen att, eftersom EG-fördraget, enligt artikel 227.3 i EG-fördraget (nu artikel 355.2 FEUF), inte var tillämpligt på Nederländska Antillerna, som ett utomeuropeiskt land eller territorium, i avsaknad av en bestämmelse som föreskrev motsatsen, var sekundärlagstiftningen inte heller tillämplig där, se punkterna 35–41.

58. För det tredje verkar kommissionens tolkning av artikel 349 FEUF vara selektiv. Enligt första stycket kan rådet ”besluta om specifika åtgärder för att *särskilt* fastställa villkoren för hur fördragen ska tillämpas beträffande dessa områden, *inklusive den gemensamma politiken*” (min kursivering). Det innebär således att även om de specifika åtgärderna i fråga kan innehålla varierande villkor för hur fördragen ska tillämpas, är de inte begränsade till enbart den aspekten.

59. För det fjärde anges i artikel 349 andra stycket FEUF att specifika åtgärder ”särskilt” avser politikområdena för de yttersta randområdena. Såtillvida att många av dessa politikområden inte uteslutande regleras i primärlagstiftning, måste en skälig tolkning av artikel 349 FEUF innebära att rådet har behörighet att ändra sekundärlagstiftning.

60. För det femte stödjer omständigheten att specifika åtgärder eventuellt kan beslutas av rådet ”i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande” i sig uppfattningen att artikel 349 FEUF kan tillämpas för att anpassa sekundärlagstiftning, oavsett vad det exakta syftet med meningen är.

61. Slutligen har kommissionen gjort gällande att dess tolkning överensstämmer med den historiska utvecklingen av den bestämmelse som nu utgör artikel 349 FEUF. Härvid anser jag inte att artikel 349 FEUF kan tolkas (särskilt) med hänvisning till ordalydelsen i artikel 227.2 i EG-fördraget, som var helt annorlunda. Tvärtom måste artikel 349 FEUF tolkas för sig.

62. Mot bakgrund av det ovanstående, och oavsett de andra argument som kommissionen har åberopat, bedömer jag att artikel 349 FEUF inte är begränsad till ändringar av primärlagstiftning. Talan i målen C-133/14–C-135/14 bör således ogillas.

D – *Utgör artikel 349 FEUF hinder för att förlänga tidsfrister för genomförande av unionsrätten (parlamentets huvudargument)?*

63. Parlamentet verkar ha valt medelvägen mellan de tvistande institutionerna. Dess huvudargument är att enkla förlängningar av skyldigheten att tillämpa unionsrätten inte kan beviljas enligt artikel 349 FEUF, utan bör antas enligt de sektorspecifika rättsliga grunderna. Enligt parlamentet är det redan enligt dessa rättsliga grunder möjligt för unionslagstiftaren att föreskriva olika tidsfrister för genomförande. Däremot kan sådan åtgärder inte motiveras av någon av de yttersta randområdenas egenskaper i sig.

64. Även om jag har en viss förståelse för balanserade angreppssätt, är detta dömt att misslyckas. Den omständigheten att parlamentet inte väckte en ogiltighetstalan av minidirektivet tyder om inte annat på att parlamentet självt inte är övertygat.[23] Av större betydelse är emellertid den omständigheten att det i artikel 349 FEUF endast hänvisas till ”specifika åtgärder”, vilket i sig inte utesluter att det finns en möjlighet för rådet att förlänga en tidsfrist för genomförande av en unionsrättsakt.

65. Det är visserligen riktigt att det i artikel 349 FEUF klargörs vad som menas med de ”specifika åtgärder” som rådet kan besluta om: ”Rådet ska … besluta om specifika åtgärder för att *särskilt* fastställa villkoren för hur fördragen ska tillämpas beträffande dessa områden, *inklusive* den gemensamma politiken … De [specifika åtgärderna] gäller *särskilt* [politikområdena för de yttersta randområdena]” (min kursivering). Som framgår har icke-uttömmande uttryck använts. Detta innebär således att även om man antar att en förlängning av tidsfristerna för genomförande av de angripna rättsakterna inte omfattas av de situationer som föreskrivits, hindrar inte bestämmelsens formulering att en sådan möjlighet finns.

23 — Som svar på en fråga som framställdes vid förhandlingen bekräftade parlamentet att det inte hade väckt ogiltighetstalan rörande minidirektivet av politiska skäl.

66. Av ännu större betydelse är emellertid den omständigheten att om rådet, enligt artikel 349 FEUF, beslutar att förlänga tidsfristen för genomförande av en unionsrättsakt, skulle detta utgöra en ”specifik åtgärd” som utgör ett undantag från den allmänna regeln. Såsom rådet och Republiken Portugal rätteligen har angett, finns det ingen grund i artikel 349 FEUF för att göra en konstgjord gränsdragning mellan sådana specifika åtgärder som är permanenta och sådana som är tillfälliga, vilket parlamentets tolkning faktiskt innebär. Det faktum att artikel 349 FEUF beskriver de yttersta randområdenas egenskaper som permanenta saknar helt betydelse för de tidsmässiga aspekterna av de specifika åtgärder som rådet kan komma att besluta om. Eller rättare sagt, som jag kommer att återvända till nedan och såsom Republiken Portugal har gjort gällande, skulle det säkerligen vara mer sannolikt att ett permanent undantag kunde medföra ett åsidosättande av artikel 349 tredje stycket FEUF. Om rådet kan besluta om en specifik åtgärd på grundval av artikel 349 FEUF som undantar ett visst yttersta randområde från tillämpning av unionsrätten helt och hållet – med förbehåll för regelbundna omprövningar – kan jag inte se varför rådet inte också skulle ha möjlighet att även förlänga tidsfristen för genomförande av sekundärlagstiftning inom ett sådant område.

67. Mot bakgrund av det ovanstående föreslår jag att domstolen tillbakavisar parlamentets argument att artikel 349 FEUF utgör hinder för förlängning av frister för genomförande av unionsrätten. Talan i mål C-136/4 och ogiltighetstalan i mål C-132/14 mot artikel 4 i förordningen bör således ogillas. Därefter kvarstår att pröva parlamentets argument att artikel 349 FEUF inte utgjorde en korrekt rättslig grund för antagandet av artiklarna 1, 2 och 3.3 i förordningen, vilket jag kommer att bedöma nedan i punkt 78 och följande punkter. Först är det dock lämpligt att göra vissa ytterligare anmärkningar.

E – *Ytterligare anmärkningar rörande rådets tillvägagångssätt*

68. Såsom följer av det ovanstående, kvarstår endast rådets uppfattning, vilket är en uppfattning jag i princip delar. Även om det kanske inte är strikt nödvändigt ska jag, mot bakgrund av den diskussion artikel 349 FEUF har gett upphov till och för att skapa viss klarhet inför framtiden, ta detta tillfälle i akt att ange vad som i huvudsak är mina egna uppfattningar och reservationer i fråga om rådets tolkning.

69. Inledningsvis delar jag inte rådets (och intervenienternas) uppfattning att artikel 349 FEUF, som en *lex specialis*, *måste* användas när lagstiftning antas avseende de yttre randområdena. För det första skiljer sig omständigheterna i det enda prejudikat som rådet har åberopat till stöd för sin uppfattning i många avseenden från förevarande mål.[24] För det andra har rådet, som huvudsakligen stödjer sig på den geografiska räckvidden av artikel 349 FEUF, inte lyckats förklara – bortsett från gällande artikel 114 FEUF – varför artikel 349 FEUF är mer specifik i fråga om sitt normativa innehåll än de sektorspecifika rättsliga grunder som kommissionen har förordat. Även om de rättsliga grunderna för antagandet av andra unionsrättsliga åtgärder saknar relevans,[25] anser jag för det tredje att rådets

24 — Se dom kommissionen/rådet (C-533/03, EU:C:2006:64). Denna dom rörde frågan om den rättsliga grunden för sekundärlagstiftning angående samarbete i skattefrågor. I punkt 45 i domen, som rådet har åberopat, diskuterades förhållandet huruvida artikel 93 EG (nu artikel 113 FEUF), rörande harmonisering av vissa skatter, hade ställning *lex specialis* i förhållande till de allmänna bestämmelserna om tillnärmning av lagstiftning i artikel 95 EG (nu artikel 114 FEUF). I sistnämnda bestämmelse anges uttryckligen att den är tillämplig ”om annat inte föreskrivs” och att den inte är tillämplig på harmonisering av ”bestämmelser om skatter och avgifter”. Till skillnad från de mål som nu är föremål för prövning, är detta exempel på en *lex specialis*-situation därför relativt uppenbar.

25 — Se dom parlamentet/rådet (C-48/14, EU:C:2015:91, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

uppfattning inte är förenlig med dess egen aktuella praxis.[26] För det fjärde förefaller den av rådet föreslagna tolkningen av artikel 349 FEUF sakna samband med det faktum att de yttersta randområdena enligt nämnda artikel inte har en given rättighet att deras särskilda situation ska tas i beaktande.[27]

70. Enligt min uppfattning är det således inget i fördragen som tyder på att artikel 349 FEUF äger företräde framför de sektorsspecifika rättsliga grunderna. Artikel 349 FEUF är alltså inte något ”svart hål” i lagstiftningshänseende. Förutsatt att villkoren i bestämmelsen är uppfyllda, kan rådet välja mellan att tillämpa denna bestämmelse eller de sektorspecifika rättsliga grunderna. Rådet har emellertid ingen skyldighet att välja det ena alternativet framför det andra. Denna omständighet påverkar förstås inte det faktum att de andra allmänna principerna som nämndes ovan i punkt 38 också ska tillämpas.

71. När det gäller valet mellan de sektorspecifika rättsliga grunderna och artikel 349 FEUF, tolkar rådet (och intervenienterna) uttrycket ”med beaktande av” som används i bestämmelsen så, att de åtgärder som vidtas inte som sådana måste vara avsedda att avhjälpa de strukturella begränsningar som gäller för de yttersta landområdena. Rådet menar vidare att den omständigheten att orden ”särskilt” och ”inklusive” används i artikel 349 FEUF, samt de långa uppräkningarna i denna artikel, bör medföra att den ska tolkas extensivt och i relevanta fall inkludera miljöfrågor. Rådet medger emellertid att de specifika åtgärderna måste vara ”nödvändiga, proportionella och precist bestämda”.

72. Jag delar rådets uppfattning att artikel 349 FEUF har getts en ovanligt vid ordalydelse, vilket mycket riktigt stödjer rådets uppfattning. Det förefaller som om rådets lagstiftningsbehörighet, när det är möjligt att vidta en ”specifik åtgärd”, i stort sett är obegränsad och även omfattar ändringar av primärlagstiftning.[28]

73. Jag är dock inte övertygad om att rådet bara kan nämna de yttersta randområdenas egenskaper för formens skull. De måste verkligen beaktas. Det förefaller främst ankomma på lagstiftaren att säkerställa att så sker.[29] Följaktligen ska de, liksom är fallet med andra lagstiftningspolitiska val, i minsta möjliga utsträckning prövas i domstol.[30] I linje med detta synsätt ska jag inte framföra någon uppfattning vad gäller möjligheten att miljöfaktorer kan motivera en tillämpning av 349 FEUF, eftersom detta inte är påkallat inom ramen för förevarande mål. Men jag vill anmärka följande: I mål som dessa följer det av artikel 293 FEUF att rådet måste handla enhälligt när den rättsliga grunden för ett lagförslag ändras. Vidare kan det i en sådan situation inte heller uteslutas att kommissionen drar tillbaka sitt förslag, i den mån villkoren för detta är uppfyllda.[31]

26 — Se, för senare exempel, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 228/2013 av den 13 mars 2013 om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för unionens yttersta randområden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 247/2006 (EUT L 78, s. 23), som antogs på de gemensamma rättsliga grunderna artikel 42.1 FEUF, 43.2 FEUF och 349 FEUF, samt rådets direktiv 2013/61/EU av den 17 december 2013 om ändring av direktiven 2006/112/EG och 2008/118/EG vad beträffar de franska yttersta randområdena, särskilt Mayotte (EUT L 353, s. 5), som antogs enligt artikel 113 FEUF (som kräver enighet) samma dag som de angripna rättsakterna. På en fråga om detta vid förhandlingen svarade rådet att den rättsliga grunden för det sistnämnda direktivet inte hade ändrats till artikel 349 FEUF av ”praktiska skäl”.

27 — Se, beslut Região autónoma dos Açores/rådet (C-444/08 P, EU:C:2009:733, punkterna 38 och 39).

28 — Före detta domaren Jean-Pierre Puissochet har i den utomjudiciella skriften ”Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques”, i Rodríguez Iglesias, Gil Carlos m.fl. (red.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, s. 506, fotot 54, antytt att det kanske inte var nödvändigt att grunda beslutet om sjötullsystemet, som var kärnan i dom Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68), även på artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 352 FEUF) *utöver* artikel 227.2 i EG-fördraget.

29 — Jämför med Perrot, Danielle, anfört arbete, fotnot 56. Se, analogt, dom Sodiprem m.fl. (C-37/96 och C-38/96, EU:C:1998:179, punkt 33).

30 — Jämför med avseende på artikel 227.2 i EG-fördraget dom Coopérative agricole d’approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, punkterna 14 och 17).

31 — Se, avseende det vanliga lagstiftningsförfarandet, dom rådet/kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217).

74. Om jag håller mig till detta betraktelsesätt bör jag påpeka – för det första – att artikel 349 FEUF innehåller en inbyggd säkerhetsventil: åtgärder får inte ”undergräva integriteten och sammanhanget hos unionsrätten”. Men vad betyder det egentligen? Är det i praktiken samma sak som en vanlig proportionalitetsprövning såtillvida att specifika åtgärder måste vara ”nödvändiga, proportionella och precist bestämda”?

75. Uttrycket härrör från domen Chevassus-Marche, [32] som avsåg artikel 227.2 i EG-fördraget, vilket är en bestämmelse som har varit föremål för genomgående ändringar. Det är därför tveksamt om denna rättspraxis utan vidare kan överföras på artikel 349 FEUF. Sanningen att säga verkar risken att ”undergräva integriteten och sammanhanget hos unionsrätten” vara besläktat med begreppet ”allvarlig risk för att de undergräver enhetligheten eller konsekvensen i unionsrätten” som använts i artikel 256.2 FEUF. Trots detta har det – rätteligen – ifrågasatts huruvida det över huvud taget är möjligt, enligt artikel 349 FEUF, att avvika från bestämmelserna om den inre marknaden eller den gemensamma politiken utan att undergräva deras funktion samt integriteten och sammanhanget i unionsrätten. [33] Jag ser ändå ingen annan möjlighet. Det motsatta skulle nämligen äventyra själva syftet med artikel 349 FEUF. Faktum är att det redan finns viss rättspraxis som stödjer denna uppfattning (även om denna, måste jag erkänna, inte direkt rör artikel 299.2 EG eller artikel 349 FEUF). I målet RAR, [34] gjorde generaladvokat Mischo gällande att den obegränsade möjligheten att exportera socker som producerats med hjälp av statligt stöd i Azorerna till övriga delar av gemenskapen skulle vara en ”högst onormal avvikelse i systemet”. Domstolen fann dock att det, utan ett uttryckligt förbud och mot bakgrund av den grundläggande principen om fri rörlighet för varor, inte fanns några restriktioner för att skeppa socker till gemenskapen. Vidare avsåg inte ramprogrammet enligt vilket det statliga stödet hade godkänts att avskärma Azorernas marknad eller att ge upphov till oövervinnliga hinder i handeln. Dess syfte var att bidra till Azorernas delaktighet inom den inre marknaden genom att de beviljades vissa förmåner. [35]

76. För det andra anser jag att det följer av artikel 349 tredje stycket FEUF att det måste finnas en begränsning av rådets lagstiftningsbehörighet som återspeglar gränsdragningen mellan yttersta randområden och utomeuropeiska länder samt territorier. Hela idén med att inta en ställning som ett yttersta randområde är att unionslagstiftningen, i princip, ska gälla fullt ut såvitt den lokala situationen inte gör det omöjligt. Mot denna bakgrund finner jag det tveksamt att det skulle vara förenligt med artikelns syfte att godkänna ett evigt undantag, utan någon form av regelbunden prövning eller en bestämmelse om tidsbegränsning (”sunset clause”). [36]

77. Hursomhelst har det i de aktuella målen inte påstått att de angripna rättsakterna äventyrar unionens rättssystem. Det är därför inte nödvändigt för domstolen att pröva denna fråga.

F – *Kvarstående frågor avseende mål C-132/14 och följderna av respektive ogiltighetstalan*

78. Jag har redan dragit slutsatsen att kommissionens talan om ogiltighetsförklaring i tre mål (mål C-133/14–C-135/14) samt parlamentets talan mot horisontaldirektivet i mål C-136/14 och dess talan i mål C-132/14 mot artikel 4 i förordningen måste ogillas. När det gäller övriga delar av mål C-132/14 har parlamentet inte förnekat att rådet kan anta artiklarna 3.1, 3.2 och 5 i förordningen med stöd av artikel 349 FEUF. Följaktligen måste domstolen avgöra huruvida rådet var behörigt att ange sistnämnda artikel till stöd för antagandet av artiklarna 1, 2 och 3.3 i förordningen, eller om rådet istället skulle ha tillämpat artikel 43.2 FEUF.

32 — Dom Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68, punkt 49).

33 — See Omarjee, Ismaël, anfört arbete, s. 135.

34 — Förslag till avgörande RAR (C-282/00, EU:C:2002:299, punkterna 81–92).

35 — Se dom RAR (C-282/00, EU:C:2003:277, punkterna 55 och 59) och, dessutom, dom Sodiprem m.fl. (C-37/96 och C-38/96, EU:C:1998:179, punkt 33), där domstolen angav att störningar på den interna marknaden som orsakades av sådana undantag måste störa marknaden ”så lite som möjligt och får således inte ändra villkoren för handeln på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset”.

36 — För samma uppfattning se, exempelvis, Kochenov, anfört arbete, s. 712.

79. Vad först beträffar artikel 1.2 i förordningen är det min uppfattning att parlamentets argument i fråga om den bestämmelsen, som gäller förbudet mot ringnotsfiske, liksom rådet har noterat, grundar sig på ett missförstånd angående syftet med förordningen och särskilt skäl 3 i ingressen. [37] Snarare än att försöka bevara större migrerande fiskarter som tonfisk och liknande för att skydda dessa arter (vilket förefaller lönlöst med tanke på att de just är migrerande arter) är syftet att bevara dem *nära Mayottes kuster till förmån för den lokala flottan*, som, eftersom denna flotta till övervägande del fortfarande använder mekaniska långrev istället för mer avancerade ringnoter, inte kan konkurrera med utländska fartyg. Då detta förbud verkar ta hänsyn till den särskilda socio-ekonomiska situationen på Mayotte, kunde det följaktligen antas enligt artikel 349 FEUF.

80. På liknande sätt förefaller samma faktorer även ha tagits i beaktande i artikel 2 i förordningen (som utgör undantag till bestämmelserna rörande märkning av fiskeprodukter som säljs till slutkonsumenter på Mayotte), vilket framgår av skäl 4 i ingressen till förordningen. [38]

81. Vad gäller övriga angripna bestämmelser i förordningen, nämligen artiklarna 1.1 och 3.3, delar jag rådets uppfattning att de framstår som underordnade det dominerande syftet med förordningen, nämligen att föreskriva vissa särskilda bestämmelser och undantag som tar Mayottes särskilda socio-ekonomiska situation i beaktande. Således följer av den ovan i punkt 38 angivna rättspraxis att rådet hade fog för att endast ange artikel 349 FEUF som rättslig grund. Enligt min uppfattning är frågan om en dubbel (eller trippel) rättslig grund inte aktuell.

82. Mot denna bakgrund anser jag att parlamentets talan inte kan vinna bifall såvitt avser de kvarvarande grunderna gällande artiklarna 1, 2 och 3.3 i förordningen i mål C-132/14, vilket även gäller talan i dess helhet.

G – *Alternativa överväganden*

83. I den mån domstolen skulle finna att rådet inte hade fog för att endast använda artikel 349 FEUF som rättslig grund för de angripna rättsakterna, förefaller det påkallat att göra vissa ytterligare anmärkningar.

1. Ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna i deras helhet eller delvis?

84. Kommissionens tolkning är relativt okomplicerad. Om domstolen skulle bifalla kommissionens talan, bör de angripna rättsakterna ogiltigförklaras i sin helhet.

85. Om domstolen istället skulle dela parlamentets uppfattning skulle konsekvenserna variera. Å ena sidan är det uppenbart att horisontaldirektivet skulle behöva ogiltigförklaras, eftersom det inte giltigen kunde ha antagits enligt artikel 349 FEUF. Å andra sidan skulle situationen vara mindre tydlig i fråga om förordningen. När det gäller denna skulle lösningen bero på om domstolen delade parlamentets uppfattning i) att artikel 349 FEUF inte tillåter specifika åtgärder i form av enkla tidsförlängningar (vilket skulle leda till att artikel 4 i förordningen ogiltigförklarades), ii) att artiklarna 1, 2 och 3.3 i förordningen inte tar Mayottes socio-ekonomiska situation i beaktande utan snarare utgör allmänna åtgärder inom den gemensamma fiskepolitiken (vilket skulle innebära att dessa artiklar ogiltigförklarades), eller iii) om allt det föregående.

37 — Nämnda skäl har följande lydelse: ”[A]nvändningen av ringnot vid fiske efter tonfisk och närbesläktade arter [bör] vara förbjudet i det område som ligger inom 24 sjömil från Mayottes baslinjer, för att skydda stim av stor vandrande fisk i närheten av ön”. Vidare beskrivs i skäl 7 i förordningen Mayottes flotta som den ”underutvecklade flottan av mekaniska långrevsfartyg”.

38 — I detta skäl anges bland annat följande: ”[På] grund av den väldigt splittrade och underutvecklade situationen när det gäller saluföringen på Mayotte, innebära en börda för återförsäljarna som inte står i proportion till den information som skulle ges till konsumenterna”.

86. I detta sammanhang har parlamentet gjort gällande att såväl de sektorspecifika rättsliga grunderna som artikel 349 FEUF skulle ha använts som rättslig grund för förordningen, eftersom det inte är möjligt att identifiera någon enda förhärskande rättslig grund. Rådet har dock invänt – enligt min uppfattning korrekt, vilket förhandlingen tydligt visade – att parlamentet inte har förklarat på vilket sätt det inte skulle vara möjligt att, såsom parlamentet har hävdat, särskilja de bestämmelser i förordningen som inte kunde antas på grundval av artikel 349 FEUF från övriga bestämmelser. Exempelvis kan jag inte förstå vad reglerna om märkning av fiskprodukter som enligt fiskeriordningen saluförs på Mayotte (artikel 2 i förordningen) har för samband med reglerna om fiskekapacitet och registrering av flottan enligt den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 3.1 och 3.2 i förordningen).

87. Eftersom jag anser att parlamentets talan i mål C-132/14 bör ogillas saknas anledning att diskutera denna frågeställning ytterligare.

2. Yrkandet att rättsverkningarna av de angripna rättsakterna ska bestå

88. För det fall rättsakterna skulle ogiltigförklaras, har kommissionen och rådet, med åberopande av artikel 264.2 FEUF, yrkat att domstolen ska låta rättsverkningarna av de angripna rättsakterna bestå. Parlamentet har i sin replik ställt sig bakom detta yrkande. Jag tolkar detta så, att det omfattar möjligheten att delvis ogiltigförklara förordningen med avseende på de ogiltigförklarade bestämmelserna.

89. För det fall domstolen skulle ogiltigförklara de angripna rättsakterna delvis eller som helhet, skulle rättsverkningarna vara att de bestämmelser som ska ändras skulle vara tillämpliga på Mayotte under den tid som i allmänhet föreskrivs i bestämmelserna, i stort sett på samma sätt som i övriga delar av unionen. Det är utrett att de angripna rättsakterna är nödvändiga och att deras innehåll är motiverat med hänsyn till den aktuella situationen på Mayotte.

90. Under dessa förhållanden anser jag att det undantagsvis inte skulle vara proportionerligt att låta rättsverkningarna av de ogiltigförklarade rättsakterna bestå.

91. Jag har noterat omständigheten att kommissionen och rådet inte har angett någon särskild tid under vilken rättsverkningarna av de ogiltigförklarade rättsakterna ska bestå, utan att de har yrkat att de ska bestå till dess att nya rättsakter som har antagits på korrekt rättslig grund har trätt i kraft.

92. Det är dock av grundläggande betydelse att rättsverkningarna av lagstridiga rättsakter inte består under längre tid än som är strängt nödvändigt. I detta sammanhang vill jag anmärka att lagstiftningsförfarandet i de nu aktuella målen – som också var föremål för tidsrestriktioner – varade, från förslag till antagande, i cirka sex månader. Då institutionerna inte på politiska grunder är oeniga om behovet för eller innehållet i de angripna rättsakterna, förefaller ett snabbt lagstiftningsförfarande inte vara omöjligt. För att uppmuntra unionslagstiftaren att agera på ett sådant sätt, för det fall domstolen skulle ogiltigförklara de angripna rättsakterna som helhet eller delvis, är det min uppfattning att rättsverkningarna av de ogiltigförklarade rättsakterna bör bestå under en period på högst sex månader från dagen för delgivningen av domen i förevarande förenade mål.

VI – **Rättegångskostnader**

93. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har i alla fem mål yrkat att motparterna ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och parlamentet och kommissionen har tappat sina respektive mål.

94. I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina egna rättegångskostnader. Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Portugal ska därför bära sina egna rättegångskostnader i samtliga fem mål.

VII – **Förslag till avgörande**

95. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska

— ogilla talan i samtliga mål,

— förplikta parlamentet och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, samt

— förplikta Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Republiken Portugal att bära sina egna rättegångskostnader.