



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 25. juni 2015¹

Forenede sager C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 og C-136/14

**Europa-Parlamentet (sagerne C-132/14 og C-136/14)
og
Europa-Kommissionen (sagerne C-133/14 – C-135/14)
mod**

Rådet for Den Europæiske Union

»(»Annullationsøgsmål — forordning (EU) nr. 1385/2013 — direktiv 2013/62/EU — direktiv 2013/64/EU — retsgrundlag — artikel 349 TEUF — anvendelsesområde — region i den yderste periferi — ændring af Mayottes status«)«

1. I nærværende sager har Parlamentet og Kommissionen nedlagt påstand om annullation af forordning nr. 1385/2013² og direktiv 2013/64³. Kommissionen har desuden nedlagt påstand om annullation af direktiv 2013/62⁴ (herefter under ét »de anfægtede retsakter«). Spørgsmålet i disse sager er, om de anfægtede retsakter blev vedtaget på et korrekt retsgrundlag.

2. Det vanskelige spørgsmål i disse sager er: Hvad er anvendelsesområdet for artikel 349 TEUF? Spørgsmålet er opstået som følge af en ændring af Mayottes status i henhold til EU-retten. I kølvandet på en lokal folkeafstemning i 2009 videreførte øerne, som udgør øgruppen Mayotte, deres proces for integration i Den Franske Republik og fik status som fransk oversøisk departement og region den 31. marts 2011. Efter en anmodning fra Den Franske Republik besluttede Rådet at ændre Mayottes status pr. 1. januar 2014 fra et oversøisk land eller territorium (OLT) til en region i den yderste periferi⁵.

3. Der er dog siden opstået en tvist mellem institutionerne med hensyn til de anfægtede retsakter, som blev vedtaget i forbindelse med denne ændring af status. Rådet, som var uenigt i de foreslåede sektorspecifikke retsgrundlag for de anfægtede retsakter, besluttede at vedtage dem i henhold til artikel 349 TEUF. Spørgsmålet er nu, om Rådet kunne gøre dette med rette, hvilket jeg, som det vil fremgå, mener, at det kunne.

1 — Processprog: engelsk.

2 — Rådets forordning (EU) nr. 1385/2013 af 17.12.2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 850/98 og (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009, (EU) nr. 1379/2013 og (EU) nr. 1380/2013 som følge af ændringen af Mayottes status i forhold til Den Europæiske Union (EUT L 354, s. 86) (herefter »forordningen«).

3 — Rådets direktiv 2013/64/EU af 17.12.2013 om ændring af Rådets direktiv 91/271/EØF og 1999/74/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, 2006/7/EF, 2006/25/EF og 2011/24/EU som følge af ændringen af Mayottes status i forhold til Den Europæiske Union (EUT L 353, s. 8) (herefter »det horisontale direktiv«).

4 — Rådets direktiv 2013/62/EU af 17.12.2013 om ændring af direktiv 2010/18/EU om iværksættelse af den reviderede rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP og EFS som følge af ændringen af Mayottes status i forhold til Den Europæiske Union (EUT L 353, s. 7) (herefter »minidirektivet«).

5 — Det Europæiske Råds afgørelse af 11.7.2012 om ændring af Mayottes status i forhold til Den Europæiske Union (EUT L 204, s. 131).

I – Retsgrundlag

A – Relevante gældende og ophævede traktatbestemmelser

4. Efter Maastrichttraktatens ikrafttræden var EF-traktatens artikel 227, stk. 2, affattet således:

»For de oversøiske franske departementer gælder fra denne traktats ikrafttræden dens særlige og almindelige bestemmelser vedrørende:

- frie varebevægelser
- landbruget, med undtagelse af [EF-traktatens] artikel 40, stk. 4
- liberalisering af tjenesteydelser
- konkurrencereglerne
- de ved [EF-traktatens] artikel 109 H, 109 I og 226 hjemlede beskyttelsesforanstaltninger
- institutionerne.

Senest to år efter denne traktats ikrafttræden fastlægges betingelserne for anvendelsen af traktatens øvrige bestemmelser ved beslutninger, som Rådet på forslag af Kommissionen vedtager med enstemmighed.

Inden for rammerne af de i denne traktat fastsatte fremgangsmåder, herunder navnlig de i [EF-traktatens] artikel 226 nævnte, drager Fællesskabets institutioner omsorg for, at den økonomiske og sociale udvikling af disse områder muliggøres.«

5. Efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden blev EF-traktatens artikel 227, stk. 2, erstattet af artikel 299, stk. 2, EF, som var affattet således:

»Denne traktat gælder for de franske oversøiske departementer, Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer.

For at tage hensyn til den strukturelle sociale og økonomiske situation i de franske oversøiske departementer samt på Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer, der forværres af deres fjerne beliggenhed, deres status som øsamfund, deres lille areal, deres vanskelige topografiske og klimatiske forhold, deres økonomiske afhængighed af nogle få produkter, forhold, som er vedvarende og kumulative, og som alvorligt hæmmer disse regioner i deres udvikling, vedtager Rådet imidlertid med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet særlige foranstaltninger, der navnlig tager sigte på at fastsætte betingelserne for anvendelsen af denne traktat i de pågældende regioner, herunder fælles politikker.

Når Rådet vedtager de relevante foranstaltninger, der er nævnt i andet afsnit, tager det hensyn til områder som f.eks. told- og handelspolitik, finanspolitik, frizoner, landbrugs- og fiskeripolitik, betingelser for levering af råvarer og nødvendige forbrugsvarer, statsstøtte samt betingelser for adgang til strukturfondene og Fællesskabets horisontale programmer.

Rådet vedtager de i andet afsnit nævnte foranstaltninger under hensyn til de særlige karakteristika og begrænsninger i forbindelse med regionerne i den yderste periferi uden at underminere fællesskabsrettens, herunder det indre markeds og de fælles politikkers, integritet og sammenhæng.«

6. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden blev artikel 299 EF erstattet af artikel 349 TEUF og 355 TEUF og i det væsentlige af artikel 52 TEU. Sidstnævnte bestemmer:

»1. Traktaterne gælder for Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Rumænien, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

2. Traktaternes territoriale anvendelsesområde er præciseret i artikel 355 [TEUF].«

7. Artikel 349 TEUF, som ændret ved Rådets afgørelse 2012/419/EU, bestemmer:

»For at tage hensyn til den strukturelle sociale og økonomiske situation på Guadeloupe, i Fransk Guyana, på Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Barthélemy og Saint-Martin samt på Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer, der forværres af deres fjerne beliggenhed, deres status som øsamfund, deres lille areal, deres vanskelige topografiske og klimatiske forhold, deres økonomiske afhængighed af nogle få produkter, forhold, som er vedvarende og kumulative, og som alvorligt hæmmer disse regioner i deres udvikling, vedtager Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet særlige foranstaltninger, der navnlig tager sigte på at fastsætte betingelserne for anvendelsen af traktaterne i de pågældende regioner, herunder fælles politikker. Når sådanne særlige foranstaltninger vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, træffer dette ligeledes afgørelse på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet.

De foranstaltninger, der er nævnt i stk. 1, vedrører navnlig told- og handelspolitik, finanspolitik, frizoner, landbrugs- og fiskeripolitik, betingelser for levering af råvarer og nødvendige forbrugsvarer, statsstøtte samt betingelser for adgang til strukturfondene og Unionens horisontale programmer.

Rådet vedtager de i stk. 1 nævnte foranstaltninger under hensyn til de særlige karakteristika og begrænsninger i forbindelse med regionerne i den yderste periferi uden at underminere EU-retten, herunder det indre markeds og de fælles politikkers, integritet og sammenhæng.«

8. Artikel 355, stk. 1, TEUF, som ændret ved Det Europæiske Råds afgørelse 2012/419/EU, er affattet således:

»Ud over bestemmelserne i artikel 52 [TEU] vedrørende traktaternes territoriale anvendelsesområde finder følgende bestemmelser anvendelse:

1. Traktaterne gælder for Guadeloupe, Fransk Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer i overensstemmelse med artikel 349 [TEUF].«

B – De anfægtede retsakter

9. Med henblik på nærværende sag er det tilstrækkeligt at bemærke følgende.

10. I det væsentlige ændrer *forordningen* fem forskellige forordninger. Artikel 1, stk. 1, føjer Mayotte til en liste over fiskefarvande, der kan gøres til genstand for EU-retsakter, som har til formål at beskytte fiskeressourcer, og artikel 1, stk. 2, forbyder anvendelsen af nogen form for snurpenot for tun og stimer af tunlignende fisk i farvandene nærmest Mayotte. Artikel 2 udsætter indtil den 31. december 2012 fristen for gennemførelsen af visse EU-bestemmelser om den fælles markedsordning for

fiskevarer og akvakulturprodukter (herefter »den fælles markedsordning«) vedrørende mærkning af fiskevarer. Artikel 3, stk. 1 og 2, fastsætter henholdsvis en undtagelse fra og en udsættelse indtil den 31. december 2025 og den 31. december 2021 af visse bestemmelser under den fælles fiskeripolitik vedrørende fiskerikapacitet og registret over fiskerfartøjer, mens artikel 3, stk. 3, indsætter visse angivelser vedrørende Mayotte på en liste over fiskerikapacitetslofter. Artikel 4 udsætter indtil den 1. januar 2021 anvendelsen af visse bestemmelser om forarbejdningen af animalske biprodukter og afledte produkter på Mayotte. Endelig udsætter artikel 5 indtil den 31. december 2021 Den Franske Republiks forpligtelse til at anvende en række bestemmelser om overensstemmelse under den fælles fiskeripolitik med hensyn til Mayotte, og artikel 5, stk. 2, bestemmer også, at denne medlemsstat skal oprette en foreløbig kontrolordning inden den 30. september 2014.

11. Det *horizontale direktiv* udsætter i det væsentlige anvendelsen for Mayotte af en række bestemmelser, der er omhandlet i seks forskellige direktiver, vedrørende forskellige politikområder, såsom vandpolitik, rensning af byspildevand, badevand, beskyttelse af æglæggende høner, sikkerhed og sundhed i forbindelse med kunstig optisk stråling og patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser. De forpligtelser, der er fastlagt i disse direktiver, træder i stedet i kraft på en senere dato, der ligger mellem den 1. januar 2014 og den 31. december 2031.

12. *Minidirektivet* sikrer Frankrig en yderligere periode til at overholde EU-bestemmelserne om forældreorlov for så vidt angår Mayotte. Denne periode udløber den 31. december 2018.

II – Baggrund for tvisten

13. I kølvandet på vedtagelsen af Rådets afgørelse 2012/419/EU med ikrafttræden den 1. januar 2014 indgav Kommissionen den 13. juni 2013 tre forslag til EU-lovgiver med henblik på at ændre et antal afledte retsakter.

14. Kommissionens forslag, som senere blev til forordningen, var baseret på artikel 43, stk. 2, og artikel 168, stk. 4, litra b), TEUF. Det forslag, der lå til grund for det horisontale direktiv, var baseret på artikel 43, stk. 2, artikel 114, artikel 153, stk. 2, artikel 168 og artikel 192, stk. 1, TEUF. Endelig var det forslag, som lå til grund for minidirektivet, baseret på artikel 155, stk. 2, TEUF.

15. Kommissionens forslag henviste således alle til sektorspecifikke retsgrundlag. Med undtagelse af artikel 155, stk. 2, TEUF foreskrev disse retsgrundlag den almindelige lovgivningsprocedure og høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg (og med hensyn til visse af de foreslåede retsgrundlag også Regionsudvalget).

16. I løbet af lovgivningsprocessen besluttede Rådet imidlertid at ændre retsgrundlaget for de tre retsakter til artikel 349 TEUF.

17. Med hensyn til det horisontale direktiv og forordningen foreslog Parlamentet, at artikel 349 TEUF blev føjet til de oprindeligt foreslåede sektorspecifikke retsgrundlag. For så vidt angår disse to retsakter fandt Parlamentet selv, at det havde en funktion som medlovgiver og ikke som rådgivende organ.

18. Den 17. december 2013 vedtog Rådet ikke desto mindre de anfægtede retsakter, idet det vurderede, at det som krævet havde hørt Parlamentet vedrørende forslagene.

III – Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

19. Ved stævninger indgivet den 21. marts 2014 indledte sagsøgerne nærværende sager. I sag C-132/14 har Parlamentet nedlagt følgende påstande:

- Forordningen annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. I sag C-133/14 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

- Det horisontale direktiv annulleres.
- Virkningerne af det horisontale direktiv opretholdes, indtil et nyt direktiv baseret på de rette retsgrundlag træder i kraft.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. I sag C-134/14 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

- Minidirektivet annulleres.
- Virkningerne af minidirektivet opretholdes, indtil et nyt direktiv baseret på de rette retsgrundlag træder i kraft.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22. I sag C-135/14 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

- Forordningen annulleres.
- Virkningerne af forordningen opretholdes, indtil en ny forordning baseret på de rette retsgrundlag træder i kraft.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23. I sag C-136/14 har Parlamentet nedlagt følgende påstande:

- Det horisontale direktiv annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24. Ved kendelse afsagt af præsidenten for Domstolen den 28. april 2014 er de fem sager blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling og dommen. I sit fælles indlæg indleveret den 17. juni 2015 har Rådet nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse i det hele.
- Parlamentet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- Subsidiært opretholdes virkningerne af de anfægtede retsakter indtil vedtagelsen af nye retsakter, som erstatter dem, vedtaget på grundlag af de rette retsgrundlag, således som fastsat af Domstolen, for så vidt som Domstolen annullerer de anfægtede retsakter.

25. Ved kendelse afsagt af præsidenten for Domstolen den 29. juli 2014 er der givet Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Den Portugisiske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådet.

26. Parlamentet, Kommissionen og Rådet har afgivet mundtlige indlæg ved det fælles retsmøde den 21. april 2015 ligesom de tre intervenienter.

IV – Parternes og intervenienternes argumenter

27. Til støtte for deres påstande om annullation af de anfægtede retsakter har Parlamentet og Kommissionen gjort det samme anbringende gældende: Rådets forkerte valg af retsgrundlag. Parlamentet og Kommissionen er dog ikke enige om anvendelsesområdet for artikel 349 TEUF.

28. *Parlamentet* mener, at artikel 349 TEUF kun tillader vedtagelsen af særlige foranstaltninger, der er målrettet direkte mod regioner i den yderste periferi, som har til formål at afhjælpe de ulemper og særlige begrænsninger, der gør sig gældende for de pågældende regioner. Herved skal disse foranstaltninger være knyttet til den omhandlede regions økonomiske og/eller sociale situation. Omvendt kan artikel 349 TEUF ikke danne grundlag for retsakter, der er omfattet af anvendelsesområdet for en EU-politik, der ikke har til formål at tilpasse EU-retten til disse begrænsninger. En retsakt, der vedrører en region i den ydre periferi, er ikke automatisk i medfør af den kendsgerning alene omfattet af anvendelsesområdet for artikel 349 TEUF. Selv om særlige foranstaltninger ifølge Parlamentet kan være både generelle retsakter og ad hoc-retsakter, skal sådanne retsakter give regionerne i den ydre periferi en fordel, knyttet til deres særlige situation, og som ikke kun kan bestå af udsættelser af anvendelsen af bestemte EU-retlige bestemmelser. Parlamentet har således anført, at en udsættelse ikke tilpasser EU-retten til de specifikke forhold for regionen i den ydre periferi, men tværtimod garanterer dens fulde gennemførelse på en senere dato.

29. Parlamentet har specifikt medgivet, at Rådet lovligt kunne benytte artikel 349 TEUF som retsgrundlag, for så vidt angår artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 5 i forordningen. For så vidt angår resten af forordningen har Parlamentet for det første anført, at formålet med og indholdet af artikel 1, artikel 2 og artikel 3, stk. 3, i forordningen vedrører den fælles fiskeripolitik under artikel 43 TEUF og ikke artikel 349 TEUF. For det andet kan artikel 4 i forordningen, som alene udsætter anvendelsen af visse bestemmelser vedrørende forarbejdning af animalske biprodukter, efter Parlamentets vurdering ikke lovligt vedtages på grundlag af artikel 349 TEUF i stedet for artikel 168, stk. 4, litra b), TEUF. I overensstemmelse dermed har Parlamentet hævdet, at forordningen burde have været vedtaget i henhold til artikel 43, stk. 2, artikel 168, stk. 4, og artikel 349 TEUF. Parlamentet har desuden gjort gældende, at Rådet ikke kunne vedtage det horisontale direktiv på grundlag af artikel 349 TEUF hverken alene eller sammen med andre bestemmelser, da bestemmelserne ifølge Parlamentet i det væsentlige udsætter visse forpligtelser, der påhviler Den Franske Republik for så vidt angår Mayotte. Parlamentet har anført, at undtagelser af denne type er relevante for enhver region, der skal leve op til nye standarder.

30. *Kommissionen* har gjort gældende, at Rådet ikke kunne benytte artikel 349 TEUF som retsgrundlag, eftersom de anfægtede retsakter ikke er undtagelser til traktaterne, men kun ændrer afledt EU-ret, hvilket ikke er omhandlet i denne bestemmelse. Rådet burde således have vedtaget de anfægtede retsakter med det oprindeligt foreslåede sektorspecifikke retsgrundlag. Til støtte for dette synspunkt har Kommissionen henvist til ordlyden af artikel 349 TEUF, sammenholdt med artikel 355, stk. 1, TEUF, samt til traktatens system vedrørende retsgrundlag og til historikken bag artikel 349 TEUF.

31. Kommissionen har specifikt anført, at anvendelsen af udtrykket »navnlig« i artikel 349 TEUF betyder, at denne bestemmelse omhandler særlige foranstaltninger vedrørende undtagelser til traktaterne, uanset om den pågældende foranstaltning navnlig tager »sigte på at fastsætte betingelserne for anvendelsen af traktaterne«. Artikel 349 TEUF, sammenholdt med artikel 355, stk. 1,

TEUF, sætter derfor Rådet i stand til at fravige »bestemmelserne i traktaterne«. Kommissionen har gjort gældende, at institutionernes retsakter alene gælder inden for rammerne af artikel 355 TEUF. Medmindre andet er anført, gælder en sådan retsakt ikke for regionerne i den ydre periferi. Med hensyn til EUF-traktatens system vedrørende retsgrundlag har Kommissionen gjort gældende, at statsstøtte, der ydes til regionerne i den ydre periferi på grundlag af de faktorer, der er anført i artikel 349 TEUF, altid har været tilladt i medfør af artikel 88 EF snarere end artikel 299 EF. Den nuværende ordlyd af artikel 107, stk. 3, litra a), TEUF, som henviser til artikel 349 TEUF, har muligvis kodificeret dette. Kommissionen er af den opfattelse, at de anfægtede retsakter omhandler forbigående forhold snarere end de »vedvarende« forhold, der er anført i artikel 349 TEUF. Kommissionen har hævdet, at sektorspecifikke retsgrundlag i dette tilfælde allerede gør det muligt at indføre sådanne ordninger, og har bemærket, at de tiltrædende medlemsstater også er blevet indrømmet overgangsperioder med henblik på at overholde EU-reglerne. Specifikt med hensyn til forordningen har Kommissionen anført, at artikel 1 i forordningen ændrer de områder, der er genstand for beskyttelse under den fælles fiskeripolitik, som generelt ikke har nogen forbindelse til regionerne i den ydre periferi. Endelig støtter historikken bag artikel 349 TEUF muligvis det synspunkt, at artikel 299, stk. 2, EF og artikel 349 TEUF i modsætning til EF-traktatens artikel 227, stk. 2, ud over at føje visse spanske og portugisiske områder til listen over regioner i den ydre periferi giver Rådet mulighed for at vedtage undtagelser til den primære ret som helhed.

32. Rådet har gjort gældende, at artikel 349 TEUF er *lex specialis* med begrænset geografisk anvendelse, som har forrang for andre retsgrundlag, når EU-lovgiver har til hensigt at vedtage særlige foranstaltninger, der reelt søger at afhjælpe den ugunstige situation for regioner i den ydre periferi, for så vidt som sådanne foranstaltninger er nødvendige, forholdsmæssige og præcist angivne. Rådet har bemærket, at ordlyden af artikel 349 TEUF giver det den nødvendige fleksibilitet, for så vidt angår karakteren, indholdet og formen af de særlige foranstaltninger – som eksempelvis midlertidige undtagelser af kortere eller længere varighed – og at begrebet »traktater« omfatter institutionernes retsakter. Dette understøttes ifølge Rådet af historikken bag artikel 349 TEUF og dens ordlyd, der henviser til »frizoner« og adgang til »Unionens horisontale programmer«. Rådet har fastholdt, at der ikke er nogen grund til at kræve, at det anvender sektorspecifikke retsgrundlag. Et sådant krav ville kunne kompromittere effektiviteten af artikel 349 TEUF og være i strid med retspraksis.

33. Som svar til Parlamentet har Rådet bestridt, at artikel 349 TEUF ikke kan anvendes som retsgrundlag for vedtagelsen af udsættelser: En sondring mellem midlertidige og vedvarende undtagelser ville være kunstig og uanvendelig i praksis. Rådet har endvidere anført, at forordningen og det horisontale direktiv har til formål at yde støtte til Mayotte i overensstemmelse med kravene i artikel 349 TEUF. Det har bestridt idéen om, at sådanne betydelige udsættelser kan indrømmes enhver region i en medlemsstat. Rådet har desuden anført, at udtrykket »at tage hensyn til« som anvendt i artikel 349 TEUF ikke kræver, at de omhandlede særlige foranstaltninger skal være udformet til at afhjælpe den ugunstige situation for regionerne i den ydre periferi. Rådet har medgivet, at artikel 1, stk. 1, og artikel 3, stk. 3, i forordningen er accessoriske til de hovedbestemmelser, der er fastsat i artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, i samme forordning, og har videre anført, at artikel 349 TEUF udgør »omdrejningspunktet« i begge de retsakter, Parlamentet har anfægtet. Rådet kan under ingen omstændigheder se, hvordan de forskellige bestemmelser i disse retsakter hænger uløseligt sammen med muligheden for undtagelsesvis at benytte flere retsgrundlag.

34. Med hensyn til nogle af Kommissionens argumenter har Rådet bemærket, at Kommissionen undervurderer betydningen af historikken bag artikel 349 TEUF. Begrebet »særlige foranstaltninger« omfatter efter Rådets opfattelse en helt ny type retsakt, der er udformet særligt med henblik på regionerne i den ydre periferi. Rådet har ikke anfægtet det synspunkt, at Kommissionen tidligere har truffet statsstøtteafgørelser vedrørende regionerne i den ydre periferi, men har samtidig gjort gældende, at sådanne afgørelser blot udgør en anvendelse af traktaten og ikke berettiger til en

lignende fremgangsmåde inden for andre områder, og at statsstøtte desuden udtrykkeligt er nævnt i artikel 349, stk. 2, TEUF. Med hensyn til navnlig minidirektivet har Rådet anført, at det er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 349 TEUF og ikke det sektorspecifikke retsgrundlag, som Kommissionen har foreslået.

35. Den *portugisiske regering* har anført, at en undtagelse er en undtagelse uanset dens varighed. Selv om det ifølge den nævnte regering følger af artikel 349, stk. 3, TEUF, at Rådet ikke kan vedtage ubegrænsede undtagelser, er der intet i ordlyden af artikel 349 TEUF, som begrundet en sondring mellem vedvarende og midlertidige undtagelser. Denne regering er enig med Rådet i, at artikel 349 TEUF gør det irrelevant – og næsten udelukker – at benytte andre retsgrundlag.

36. Den *spanske regering* har bl.a. fremhævet anvendelsen af udtrykket »særlige« i artikel 349 TEUF og det forhold, at artikel 349 TEUF i Lissabontraktaten blev adskilt fra artikel 355, stk. 1, TEUF. Denne regering har videre tilføjet, at henvisningen i artikel 349 TEUF til den særlige lovgivningsprocedure forudsætter, at den kan anvendes til at ændre afledte retsakter. Hvis artikel 349 TEUF kan lægges til grund med henblik på anvendelsen af den primære ret for disse regioner, ville dette efter denne regerings mening så meget desto mere også omfatte foreløbige foranstaltninger eller overgangsforanstaltninger.

37. Som svar til Kommissionen har den *franske regering* for det første anført, at det territoriale anvendelsesområde for afledte EU-retsakter er fastsat i artikel 52 TEU og artikel 355 TEUF. Den har for det andet gjort gældende, at begrebet »traktater« anvendes i bred forstand i bestemmelserne i den primære ret, eksempelvis i artikel 19 TEU. Ved at fremhæve den brede formulering af artikel 349 TEUF og historikken bag denne bestemmelse har denne regering for det tredje bemærket, at artikel 349 TEUF burde finde bred anvendelse. Rådet burde ifølge denne regering benytte artikel 349 TEUF som *lex specialis*, hver gang det ønsker at vedtage retsakter, der særligt omhandler regionerne i den ydre periferi. Denne regering har for det fjerde gjort gældende, at indrømmelsen af en udsættelse netop kan have til formål at modvirke de økonomiske og/eller sociale vanskeligheder, som regionerne i den ydre periferi står overfor, og at nogle af bestemmelserne om udsættelse (eksempelvis artikel 3-5 i forordningen og artikel 1, 2 og 5 i det horisontale direktiv) pålægger særlige forpligtelser eller betingelser i overgangsperioderne. Den franske regering har for det femte tilføjet, at ikke kun økonomiske eller sociale hensyn i snæver forstand kan begrunde, at artikel 349 TEUF benyttes som retsgrundlag, men kan også omfatte andre faktorer som eksempelvis miljøforhold. Endelig har denne regering betvivlet det forhold, at Parlamentet, for så vidt angår forordningen, på den ene side anerkender, at en del af Mayottes fartøjer er underudviklet, men på den anden side afviser at gøre det samme hvad angår kommercialiseringen af fiskevarer i området eller den industrielle kapacitet til at forarbejde animalske biprodukter.

V – Analyse

A – Indledende bemærkninger

38. Valget af retsgrundlaget for en EU-retsakt skal først og fremmest, som alle er enige om, foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Hvis den pågældende retsakt har et dobbelt formål eller består af to led, og det ene af disse formål eller disse led kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal foranstaltningen have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Hvis det godtgøres, at der med foranstaltningen forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, bør en sådan retsakt undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag. Kumulationen af to retsgrundlag er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er

fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige⁶. Når der i traktaterne i øvrigt findes en mere specifik bestemmelse, som kan udgøre retsgrundlaget for den omhandlede retsakt, skal retsakten have hjemmel i denne bestemmelse⁷.

39. Det fremgår af parternes argumenter, at Kommissionen i det væsentlige fortolker anvendelsesområdet for artikel 349 TEUF strengt, mens Rådet på den anden side fortolker det bredt. Parlamentet går tilsyneladende ind for en løsning midt imellem, selv om det i det væsentlige er mere på linje med Rådet.

40. Jeg er derfor forundret over, at Domstolen igen bliver anmodet om at afgøre en ganske kompliceret lovgivningsmæssig tvist, samtidig med at den – eftersom alle er enige om, at de anfægtede retsakter er gavnlige og ikke bør slås ned med det samme – bliver bedt om at sikre, at dens afgørelse ikke har nogen konsekvenser. Dette er ikke et retligt organs typiske rolle.

41. Begge sider af tvisten fremsætter for det første – i vid udstrækning – rimelige argumenter. Selv om Parlamentet og Kommissionen begge afviser den fortolkning, som Rådet forsvarer, er de for det andet ikke enige med hensyn til det korrekte retsgrundlag. Som det blev tydeliggjort under retsmødet, handler de tilgange, der benyttes i disse sager, snarere om præference end juridisk ræsonnement. Dette er beklageligt, eftersom valget af retsgrundlag som allerede nævnt burde være objektivt. Dette skyldes dog tilsyneladende ordlyden af artikel 349 TEUF, som bestemt ikke er et skoleeksempel på klarhed⁸.

B – *Principperne for forholdet mellem regionerne i den ydre periferi og EU: integration og tilpasning*

42. Det ambivalente forhold mellem regionerne i den ydre periferi og EU er baseret på to tilsyneladende modstridende principper. Deres indbyrdes samspil erkendes og forstås dog fuldt ud.

43. Siden 1957 har fællesskabsretten, som den dengang blev betegnet – i princippet – fundet fuld anvendelse på forgængerne for regionerne i den ydre periferi, nemlig de franske oversøiske departementer. Dette er i modsætning til de OLT'er, for hvilke EU-retten kun finder anvendelse, hvis det udtrykkeligt er anført⁹. Dette princip, der – som det fremgår af det følgende – nu følger af artikel 52, stk. 2, TEU og artikel 355, stk. 1, TEUF, læst samlet, er kendt som *princippet om integration* og viser den fuldstændige assimilering af regionerne i den ydre periferi i EU's retsorden.

44. På den anden side passer én løsning sjældent til alle. Den integrerede anvendelse af EU-retten kræver dog ikke, at det samme sæt regler anvendes, blot at de anvendes på en ensartet måde. De forskellige strukturelle vanskeligheder, som regionerne i den ydre periferi lider under, kan navnlig gøre det vanskeligt at opretholde ambitionen om en fuldstændig umoduleret anvendelse af EU-retten. Behovet for at håndtere de særlige forhold, der gør sig gældende for regionerne i den ydre periferi, blev derfor anerkendt allerede på et tidligt tidspunkt. Dette princip, der nu er nedfældet i artikel 349 TEUF, kaldes *princippet om tilpasning*.

6 — Jf. bl.a. dom Kommissionen mod Rådet (C-377/12, EU:C:2014:1903, præmis 34 og den deri nævnte praksis).

7 — Jf. bl.a. dom Parlamentet mod Rådet (C-48/14, EU:C:2015:91, præmis 36 og den deri nævnte praksis).

8 — Jf. ligeledes J. Ziller, »The European Union and the Territorial Scope of the European Territories«, 38 Vict. U. Wellington L. Rev. 51, s. 62, som henviser til den »very complicated formulation« [meget komplicerede ordlyd] af artikel 299, stk. 2, EF, (herefter »J. Ziller (2007)«) og I. I. Omarjee, »Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty«, i D. Kochenov, (red.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nederlandene, s. 135, som betegner teksten i artikel 349 TEUF som »disappointing« [skuffende].

9 — Jf. vedrørende artikel 299, stk. 2, EF dom X og TBG (C-24/12 og C-27/12, EU:C:2014:1385, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

45. Med tiden har disse principper udviklet sig forskelligt. I den oprindelige udformning bestemte EØF-traktatens artikel 227, at EØF-traktaten »gælder for« de daværende medlemsstater, mens stk. 2 fastsætter bestemmelserne om traktatens anvendelse for visse franske oversøiske departementer. I 1970'erne fastslog Domstolen i en præjudiciel afgørelse, at princippet om integration var reglen: Efter udløbet af en indledende frist på to år fandt EØF-traktaten som sådan anvendelse for disse områder, selv om Rådet stadig kunne »træffe særlige foranstaltninger for at tilgodese disse områders behov«¹⁰. I begyndelsen af 1990'erne satte visse domme imidlertid spørgsmålstegn ved de beføjelser til tilpasning, som Rådet havde fået¹¹.

46. I den anden ende af spektret kom der flere og flere opfordringer til at tage større hensyn til den særlige situation, der gjorde sig gældende for regioner i den ydre periferi¹². Dette førte til sidst til vedtagelsen af en revideret bestemmelse: artikel 299, stk. 2, EF. I bestemmelsens nye ordlyd blev der lagt større vægt på princippet om tilpasning, idet det forklaredes, at »den strukturelle sociale og økonomiske situation« i regionerne i den ydre periferi »forværres af deres fjerne beliggenhed, deres status som øsamfund, deres lille areal, deres vanskelige topografiske og klimatiske forhold, deres økonomiske afhængighed af nogle få produkter, forhold, som er vedvarende og kumulative, og som alvorligt hæmmer disse regioner i deres udvikling« (herefter »kendetegn for regioner i den ydre periferi«). Den skabte desuden et selvstændigt retsgrundlag for vedtagelsen af »særlige foranstaltninger« vedrørende regionerne i den ydre periferi. Som et noget overraskende parallelt tiltag afsagde Domstolen i begyndelsen af 1998 en dom, som tilsyneladende igen anerkendte Rådets tilpasningsbeføjelse efter artikel 299, stk. 2, EF¹³.

47. Det forholder sig ikke desto mindre således, at Domstolen hverken har fortolket artikel 299, stk. 2, EF eller artikel 349 TEUF indholdsmæssigt¹⁴. Jeg vender tilbage til analysen af sidstnævnte bestemmelse i det følgende – for så vidt det er relevant – i forbindelse med vurderingen af parternes argumenter. På dette punkt er det imidlertid relevant at fremsætte visse generelle bemærkninger vedrørende anvendelsesområdet for artikel 349 TEUF.

48. Det er for det første klart, at de to grundprincipper, princippet om integration og princippet om tilpasning, ikke passer godt sammen, og det forekommer paradoksalt at have dem begge som overordnede mål. I denne sammenhæng kan man ikke se bort fra, at man ved at placere princippet om tilpasning over princippet om integration i en vis grad giver regionerne i den yderste periferi – i modsætning til OLT – »frit valg fra alle hylder«¹⁵. Dette spørgsmål bliver endnu mere speget, når det tages i betragtning, at visse dårligt stillede regioner inden for EU's kontinentalområde har tilsvarende eller endda større behov for særbehandling, i hvert fald efter bølgen af udvidelser siden 2004.

10 — Jf. dom Hansen & Balle (148/77, EU:C:1978:173, præmis 10 og 11). Jf. også dom Coopérative agricole d'approvisionnement des Aviron (58/86, EU:C:1987:164, præmis 13 og 14).

11 — Jf. domme Legros m.fl. (C-163/90, EU:C:1992:326) og Lancry m.fl. (C-363/93 og C-407/93 – C-411/93, EU:C:1994:315). I sidstnævnte sag fastslog Domstolen, at den tilpasningsbeføjelse, Rådet var tildelt i medfør af EØF-traktatens artikel 227, stk. 2, var begrænset til forhold, der ikke var opregnet i denne bestemmelse som bestemmelser, der fandt umiddelbar anvendelse for de anførte områder (jf. dommens præmis 37 og 38).

12 — Jf. bl.a. erklæring om de oversøiske lande og territorier knyttet som bilag til Maastrichttraktaten (EFT 1992 C 191, s. 104); »Funchalerklæringen« fremsat af præsidenterne for de oversøiske lande og territorier, den 14.3.1996, Europa-Parlamentets beslutning om udviklingsproblemerne i regionerne i Den Europæiske Unions yderste periferi af 24.4.1997 (EFT C 150, s. 62) og erklæring nr. 30 om områder tilknyttet Amsterdamtraktaten som bilag (EFT C 340, s. 136).

13 — Jf. dom Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68) (bekræftet af dom Sodiprem m.fl. (C-37/96 og C-38/96, EU:C:1998:179)), hvor Domstolen tilsyneladende har forsøgt at sondre mellem omstændighederne i denne sag og omstændighederne i dom Legros m.fl. (C-163/90, EU:C:1992:326). Ifølge retslitteraturen var Domstolen inspireret af den nye artikel 299, stk. 2, EF, hvis ordlyd var blevet offentliggjort i *De Europæiske Fællesskaber Tidende* den 10.11.1997, dvs. inden Domstolen skulle afsige sin dom i den nævnte sag (hvilket den gjorde den 19.2.1998), jf. J. Ziller (2007), s. 62, og D. Kochenov, »The application of EU Law in the EU's overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon«, 20 Mich. St. Int'l. L. Rev. 669, s. 708.

14 — Jf. dog kendelse Região autónoma dos Açores mod Rådet (C-444/08 P, EU:C:2009:733). Jf. også Rettens dom Sinaga mod Kommissionen (T-321/00, T-222/01 og T-217/99, EU:T:2006:251).

15 — Dette er et forhold, som Domstolen angiveligt var opmærksom på ved behandlingen af de sager, der førte til domme Legros m.fl. (C-163/90, EU:C:1992:326) og Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66) jf. J. Ziller (2007), s. 60.

49. Som Rådet har medgivet, har lovgiver for det andet ikke altid været konsekvent med hensyn til, om artikel 349 TEUF (eller dens tidligere udformninger) eller sektorspecifikke bestemmelser skulle være retsgrundlag for særlige foranstaltninger vedrørende regionerne i den ydre periferi.

50. Selv om artikel 299 EF i Lissabontraktaten blev opdelt i tre bestemmelser, nemlig artikel 52 TEU og artikel 349 og 355 TEUF, er betydningen af denne opdeling for det tredje uklart¹⁶. Efter artikel 52, stk. 1, TEU finder »traktaterne« anvendelse for medlemsstaterne – tilsyneladende som adressater, eftersom der i artiklens stk. 2, som fastsætter det territoriale anvendelsesområde for »traktaterne«, henvises til artikel 355 TEUF. Dermed og i modsætning til tidligere er det klart, at det territoriale anvendelsesområde for EU-traktaten er det samme som anvendelsesområdet for EUF-traktaten. Med hensyn til regionerne i den ydre periferi anføres det videre i artikel 355, stk. 1, TEUF, at traktaterne gælder for dem »i overensstemmelse med« artikel 349 TEUF. I sidstnævnte bestemmelse fastsættes det imidlertid ikke i geografiske detaljer ud over en liste over territorier, hvordan »traktaterne« gælder for regionerne i den ydre periferi. Den sætter ikke desto mindre Rådet i stand til at vedtage særlige foranstaltninger, som bl.a. tilpasser »anvendelsen af traktaterne« til disse regioner på visse betingelser. Artikel 349 TEUF udgør således efter min vurdering ikke kun et retsgrundlag for vedtagelsen af »særlige foranstaltninger«, men begrænser også yderligere det territoriale anvendelsesområde for »traktaterne« til regionerne i den ydre periferi ved henvisning til disse foranstaltninger.

51. Artikel 349 TEUF er for det fjerde en mindre forbedring i forhold til de tidligere versioner. Først er den generelle henvisning til de franske oversøiske departementer, som gav det indtryk, at status som region i den ydre periferi var afhængig af et områdes status i henhold til national lovgivning, blevet fjernet. Dernæst anføres det i artikel 349, stk. 2, TEUF ikke som tidligere, at Rådet skal tage hensyn til visse politikområder¹⁷, men i stedet, at særlige foranstaltninger »vedrører navnlig« sådanne politikområder. Politikområderne for regionerne i den ydre periferi er således blevet genstand for særlige foranstaltninger snarere end årsagen dertil – en rolle, der udfyldes ved at opregne kendetegnene for regioner i den ydre periferi.

52. Endelig blev der med Lissabontraktaten indført en ændring, som desværre har forplumret vandene. Jeg tænker her på den tilsyneladende nedtonende henvisning i artikel 349, stk. 1, andet punktum, TEUF til muligheden for, at »særlige foranstaltninger [...] [kan] vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure«. Artikel 349 TEUF udgør efter min mening i sig selv en særlig lovgivningsprocedure i henhold til artikel 289, stk. 2, TEUF. I retslitteraturen er der dog – ligesom mellem parterne og intervenienterne under den mundtlige forhandling – uenighed om betydningen af dette led^{18 19}. I nærværende sager er det imidlertid ikke nødvendigt at afgøre det punkt autoritativt.

16 — I retslitteraturen foreslås det, at denne opdeling alene skete for at »rense ud« i ordlyden af artikel 299 EF (jf. J. Ziller »Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty«, i D. Kochenov (red.), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, 2011, Kluwer Law, Nederlandene, s. 81-82 (herefter »J. Ziller (2011)«) og F. Murray, *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, 2012, TMC Asser Press, Nederlandene, s. 89.

17 — Disse politikområder er: told- og handelspolitik, finanspolitik, frizoner, landbrugs- og fiskeripolitik, betingelser for levering af råvarer og nødvendige forbrugsvarer, statsstøtte samt betingelser for adgang til strukturfondene og Unionens horisontale programmer (herefter »politikområderne for regionerne i den ydre periferi«).

18 — D. Perrot hævder i »Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne«, *R.T.D. Eur.* 2009, s. 733, at dette »sibyllinske« led har til formål at tilsidesætte andre særlige lovgivningsprocedurer, der fastsætter strengere vedtagelseskrav end dem, der følger af artikel 16, stk. 3, TEU (kvalificeret flertal). I. Omarjee mener tilsyneladende det modsatte, jf. *op.cit.*, s. 134. J. Ziller (2011) hævder, at dette led bør forstås i lyset af ordlyden af artikel III-330 i forfatningstraktaten, som henviste til visse kategorier af retsakter inden for et nyt hierarki af standarder, der muligvis svarer til triptykonet af lovgivningsmæssige retsakter, delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter under Lissabontraktaten.

19 — Som jeg har forstået disse argumenter, har *Rådet og Kongeriget Spanien* på grundlag af den historiske fortolkning af artikel 349 TEUF anført, at hensigten med dette led er at give Rådet mulighed for at vedtage særlige foranstaltninger i form af både lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige retsakter. *Den Portugisiske Republik* har tilkendegivet, at hensigten med dette led er at tillægge artikel 349 TEUF forrang for andre særlige lovgivningsprocedurer, mens *Den Franske Republik* i modsætning dertil har anført, at hensigten er at akkumulere kravene vedrørende disse procedurer. *Kommissionen* har afvist alle disse synspunkter med bl.a. den begrundelse, at sondringen mellem en lovgivningsmæssig og en ikke-lovgivningsmæssig retsakt ikke svarer til tvedelingen mellem »primær/afledt EU-ret«.

C – Omhandler artikel 349 TEUF kun tilpasninger af primær EU-ret (Kommissionens teori)?

53. Siden vedtagelsen af Amsterdamtraktaten har Kommissionen trofast forsvaret en snæver fortolkning af artikel 349 TEUF²⁰. Den er i det væsentlige baseret på en særlig læsning af artikel 349 sammenholdt med 355, stk. 1, TEUF, hvorefter kun »bestemmelserne i traktaterne«²¹ sædvanligvis gælder for regionerne i den ydre periferi, således at afledt ret er udelukket. Eftersom artikel 349 TEUF bestemmer, at Rådet vedtager »særlige foranstaltninger, der navnlig tager sigte på at fastsætte betingelserne for anvendelsen af traktaterne i de pågældende regioner« (fremhævelse tilføjet), har Kommissionen af dette udledt, at disse bestemmelser kun giver Rådet beføjelse til at tilpasse den måde, hvorpå den primære ret finder anvendelse for regionerne i den ydre periferi.

54. Kommissionens fortolkning har fordelen af at være letforståelig. Den bekymrer mig dog på flere områder.

55. Jeg har for det første i punkt 50 ovenfor redegjort for, hvordan »traktaterne« som anvendt i artikel 52 TEU og i artikel 349 og artikel 355, stk. 1, TEUF gælder for regionerne i den ydre periferi. Som jeg vil forklare i det følgende, underbygger disse bestemmelser ikke Kommissionens synspunkt.

56. Medmindre andet er anført, skal begrebet »traktater« normalt forstås som henvisninger til EU's retsorden som helhed (EU's *acquis* eller regelværk) snarere end i snæver forstand. Dette gælder navnlig, hvis ordet forekommer i flertal som i de nævnte bestemmelser. Det vil være selvmodsigende og i strid med princippet om, at det overordnede sædvanligvis omfatter det underordnede, hvis man kun anerkender beføjelsen til at vedtage primær og ikke afledt ret. I andre sammenhænge accepteres det sædvanligvis, at henvisninger til »traktaterne« omfatter afledt ret, som eksempelvis artikel 19 TEU og artikel 258 TEUF. Kommissionen kan naturligvis med rette hævde, at hver bestemmelse skal forstås selvstændigt. Det kan forekomme indlysende, men det er netop årsagen til, at henvisningen til »traktaterne« i eksempelvis artikel 6, stk. 1, første punktum, TEU og artikel 1, stk. 2, andet punktum, TEUF med hensyn til deres status i det overordnede hierarki af standarder ikke omfatter afledt ret. Artikel 52 TEU og artikel 349 TEUF og artikel 355, stk. 1, TEUF er imidlertid almindelige bestemmelser (hvoraf de to sidstnævnte er anført i EUF-traktatens syvende del under overskriften »Almindelige og afsluttende bestemmelser«). Uanset hvad Kommissionen måtte hævde, støtter retspraksis vedrørende OLT desuden ikke dette synspunkt²².

57. Idéen – fremført som svar på et spørgsmål fra Domstolen – om, at Kommissionens teori kan være afledt af artikel 288 TEUF, er for det andet uholdbar: Bortset fra at omhandle de retlige virkninger opregner denne bestemmelse, *hvem* afledt ret er henvendt til (modtagerne). Den nævner derimod ikke, *hvor* bestemmelsen finder anvendelse.

58. Kommissionens udlægning af artikel 349 TEUF forekommer for det tredje selektiv. Rådet kan i henhold til artiklens første stykke vedtage »særlige foranstaltninger, der navnlig tager sigte på at fastsætte betingelserne for anvendelsen af traktaterne i de pågældende regioner, herunder fælles politikker« (fremhævelse tilføjet). Selv om de omhandlede særlige foranstaltninger kan omfatte klart differentierede betingelser for anvendelsen af traktaterne, er de derfor ikke begrænset til dette ene aspekt.

20 — Jf. bl.a. svar afgivet af Kommissionens formand, Romano Prodi, den 4.9.2001 på Parlamentets forespørgsel P-1691/2001 (EFT 2002 C 81 E, s. 52), hvorefter Kommissionen opretholder »sin holdning med hensyn til anvendelse af artikel 299, stk. 2, [EF] som retsgrundlag alene for de foranstaltninger, der afviger fra traktatens bestemmelser, idet der dog tages forbehold for særligt retsgrundlag for de fælles politikker«.

21 — Jeg vil påpege, at visse sprogversioner af artikel 355, stk. 1, TEUF (eksempelvis den danske og den tyske version) ikke henviser til »bestemmelserne i traktaterne«, men blot til »traktaterne«.

22 — I dom van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32) fastslog Domstolen, at – eftersom EF-traktaten i henhold til EØF-traktatens artikel 227, stk. 3 (nu artikel 355, stk. 2, TEUF), kun fandt anvendelse for De Nederlandske Antiller som et oversøisk land eller territorium, når der udtrykkeligt henvises hertil – afledt ret heller ikke fandt anvendelse for dette område (jf. præmis 35-41).

59. Artikel 349, stk. 2, TEUF bestemmer for det fjerde, at særlige foranstaltninger vedrører »navnlig« politikområderne for regionerne i den ydre periferi. For så vidt som mange af disse politikområder ikke udførligt er omhandlet i den primære ret, må artikel 349 TEUF rimeligvis fortolkes således, at Rådet har beføjelse til at ændre afledt ret.

60. Selve det forhold, at særlige foranstaltninger kan vedtages af Rådet »efter en særlig lovgivningsprocedure«, underbygger for det femte påstanden om, at artikel 349 TEUF kan anvendes som grundlag for vedtagelsen af afledt ret, uanset den præcise hensigt med det pågældende led.

61. Endelig har Kommissionen anført, at dens fortolkning er i overensstemmelse med historikken bag den bestemmelse, der i dag er artikel 349 TEUF. Jeg mener i denne henseende ikke, at artikel 349 TEUF kan fortolkes ved henvisning til (navnlig) ordlyden af EF-traktatens artikel 227, stk. 2, som er grundlæggende forskellig. Tværtimod skal artikel 349 TEUF fortolkes selvstændigt.

62. På grundlag af det ovennævnte og uanset Kommissionens øvrige argumenter konkluderer jeg, at artikel 349 TEUF ikke er begrænset til tilpasninger af den primære ret. Der bør således ske frifindelse i sagerne C-133/14 – C-135/14.

D – Udelukker artikel 349 TEUF en udsættelse af anvendelsen af EU-retten (Parlamentets hovedargument)?

63. Parlamentet placerer sig tilsyneladende midt mellem de stridende institutioner. Dets hovedpåstand er således, at simpel udsættelse af anvendelsen af EU-retten ikke er omhandlet i artikel 349 TEUF, men burde være vedtaget på sektorspecifikt retsgrundlag. Ifølge Parlamentet giver de sektorspecifikke retsgrundlag allerede EU-lovgiver mulighed for at fastsætte differentierede gennemførelsesperioder. Omvendt er der muligvis ingen af kendetegnene for regioner i den ydre periferi, som i sig selv kan begrunde gennemførelsen af sådanne foranstaltninger.

64. Selv om jeg har en vis sympati for afbalancerede fremgangsmåder, må jeg afvise denne. Alene det forhold, at Parlamentet ikke har nedlagt påstand om annullation af minidirektivet, vidner om manglende overbevisning²³. Endnu vigtigere er det, at artikel 349 TEUF kun henviser til »særlige foranstaltninger«. Den udelukker som sådan ikke muligheden for, at Rådet udsætter gennemførelsesdatoen for en EU-retsakt.

65. Artikel 349 TEUF forklarer netop, hvad der menes med de »særlige foranstaltninger«, som Rådet kan vedtage: »[...] vedtager Rådet [...] særlige foranstaltninger, der *navnlig* tager sigte på at fastsætte betingelserne for anvendelsen af traktaterne i de pågældende regioner, *herunder* fælles politikker. [...] De [særlige] foranstaltninger [...] vedrører *navnlig* [politikområderne for regionerne i den ydre periferi]« (min fremhævelse). Som det fremgår, anvendes der ikke-udtømmende udtryk. Selv om det antages, at udsættelse af datoen for gennemførelse af de anfægtede retsakter ikke kan være omfattet af situationer af disse typer, udelukker bestemmelsen ikke denne mulighed.

66. Hvis Rådet i henhold til artikel 349 TEUF beslutter at udsætte gennemførelsesdatoen for en EU-retsakt, udgør dette netop en »særlig foranstaltning«, som er en udtagelse til den almindelige bestemmelse, hvilket er endnu vigtigere. Som Rådet og Den Portugisiske Republik med rette har bemærket, er der i artikel 349 TEUF intet retsgrundlag for kunstigt at sondre mellem særlige foranstaltninger af vedvarende eller midlertidig karakter, hvilket Parlamentets fortolkning faktisk indebærer. Det forhold, at artikel 349 TEUF beskriver kendetegnene for regioner i den ydre periferi som vedvarende, har ingen betydning for den temporale karakter af de særlige foranstaltninger, som Rådet kan vedtage. En vedvarende undtagelse ville med større sandsynlighed, som jeg kommer tilbage til nedenfor – og som Den Portugisiske Republik har gjort gældende – kunne være i strid med

23 — Som svar på et spørgsmål under retsmødet har Parlamentet bekræftet, at det ikke har anfægtet minidirektivet af politiske grunde.

artikel 349, stk. 3, TEUF. Hvis Rådet kan vedtage en særlig foranstaltning på grundlag af artikel 349 TEUF, som helt udelukker en bestemt region i den ydre periferi fra anvendelsesområdet for EU-retten – med forbehold af senere periodisk kontrol – kan jeg ikke se, hvorfor det ikke også kan udsætte gennemførelsesdatoen for afledte retsakter i en sådan region.

67. På grundlag af det ovennævnte er jeg af den opfattelse, at Domstolen bør forkaste Parlamentets argument om, at artikel 349 TEUF er til hinder for udsættelser af anvendelsen af EU-retten. Der bør således ske frifindelse i sag C-136/14 og for så vidt angår anfægtelsen af artikel 4 i forordningen i sag C-132/14. Det sidste, der skal afgøres, er Parlamentets argument om, at Rådet ikke kan benytte artikel 349 TEUF som retsgrundlag for vedtagelsen af artikel 1, artikel 2 og artikel 3, stk. 3, i forordningen, som jeg vil analysere nedenfor i punkt 78 ff. Da det er hensigtsmæssigt, vil jeg dog først fremsætte visse yderligere bemærkninger.

E – Yderligere bemærkninger om Rådets fremgangsmåde

68. Det fremgår af det ovennævnte, at jeg står tilbage med Rådets synspunkter, som jeg i princippet kan tilslutte mig. Selv om det muligvis ikke er strengt nødvendigt i betragtning af de diskussioner, som artikel 349 TEUF har affødt, men for at tilføje en vis klarhed med henblik på fremtiden vil jeg benytte lejligheden til at fremsætte, hvad der i det væsentlige er mine synspunkter og forbehold for så vidt angår Rådets fortolkning.

69. Jeg er stadig ikke overbevist af Rådets (og intervenienternes) argument om, at artikel 349 TEUF skal anvendes som *lex specialis*, når regioner i den ydre periferi er genstand for et forslag til en retsakt. Den beføjelse, hvormed Rådet har begrundet sit synspunkt, omhandlede for det første helt andre omstændigheder²⁴. Når Rådet hovedsagelig baserer sit synspunkt på den geografiske specificitet af artikel 349 TEUF, forklarer det ikke dermed – med undtagelse af artikel 114 TEUF – hvorfor artikel 349 TEUF er mere specifik med hensyn til dens normative indhold end de sektorspecifikke retsgrundlag, som Kommissionen har foreslået. Selv om det er irrelevant, hvilket retsgrundlag der er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter²⁵, er Rådets fremgangsmåde efter min mening ikke i overensstemmelse med dets egen nuværende praksis²⁶. Den fortolkning af artikel 349 TEUF, som Rådet har foreslået, er for det fjerde ikke i overensstemmelse med den kendsgerning, at regionerne i den ydre periferi efter den bestemmelse ikke automatisk har ret til at få deres særlige situation taget i betragtning²⁷.

70. Der er således efter min mening intet i traktaterne, der antyder, at artikel 349 TEUF har forrang for de sektorspecifikke retsgrundlag. Sagt på en anden måde er artikel 349 TEUF ikke et »lovgivningsmæssigt sort hul«. Såfremt betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt, kan Rådet vælge, om det vil benytte denne bestemmelse eller de sektorspecifikke bestemmelser som retsgrundlag, men det har ikke pligt til at vælge den ene bestemmelse frem for den anden. Dette berører naturligvis ikke anvendelsen af de øvrige almindelige principper nævnt i punkt 38.

24 — Jf. dom Kommissionen mod Rådet (C-533/03, EU:C:2006:64). Denne dom vedrørte spørgsmålet om retsgrundlaget for en afledt retsakt vedrørende samarbejde på det fiskale område. Dommens præmis 45, som Rådet har påberåbt sig, omhandler artikel 93 EF's (nu artikel 113 TEUF) status som *lex specialis* vedrørende harmonisering af bestemte afgifter i forhold til den almindelige bestemmelse om tilnærmelse af lovgivningerne i artikel 95 EF (nu artikel 114 TEUF). Sidstnævnte bestemmelse fastsætter udtrykkeligt, at den gælder »[m]edmindre andet er bestemt«, og at den ikke finder anvendelse på harmonisering af »fiskale bestemmelser«. I modsætning til disse sager forekommer dette eksempel på en *lex specialis*-situation ganske indlysende.

25 — Jf. dom Parlamentet mod Rådet (C-48/14, EU:C:2015:91, præmis 30 og den deri nævnte praksis).

26 — Jf. med hensyn til nylige eksempler Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 228/2013 af 13.3.2013 om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet i Unionens fjernområder og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 247/2006 (EUT L 78, s. 23), som blev vedtaget på grundlag af artikel 42, stk. 1, artikel 43, stk. 2, og artikel 349 TEUF, og Rådets direktiv 2013/61/EU af 17.12.2013 om ændring af direktiv 2006/112/EF og 2008/118/EF hvad angår de franske regioner i den yderste periferi og særlig Mayotte (EUT L 353, s. 5), som blev vedtaget på grundlag af artikel 113 TEUF (der kræver enstemmighed) samme dag som de anfægtede retsakter. Adspurgt under retsmødet svarede Rådet, at retsgrundlaget for sidstnævnte direktiv ikke var blevet ændret til artikel 349 TEUF af »praktiske årsager«.

27 — Jf. i den henseende kendelse Região autónoma dos Açores mod Rådet (C-444/08 P, EU:C:2009:733, præmis 38 og 39).

71. Med hensyn til valget mellem de sektorspecifikke retsgrundlag og artikel 349 TEUF har Rådet (sammen med intervenienterne) af udtrykket »tage hensyn til« som anvendt i denne bestemmelse udledt, at de vedtagne foranstaltninger ikke som sådan skal have til formål at afhjælpe de strukturelle ulemper, som regionerne i den ydre periferi lider under. Det har endvidere af anvendelsen af udtrykkene »navnlig« og »herunder« samt de lange opremninger udledt, at artikel 349 TEUF bør finde bred anvendelse, herunder for miljøforhold, når det er relevant. Det har dog medgivet, at de særlige foranstaltninger skal være »nødvendige, forholdsmæssige og præcist angivne«.

72. Jeg er enig med Rådet i, at artikel 349 TEUF er udformet i usædvanlig brede vendinger. Dette underbygger i høj grad Rådets synspunkt. Når der er mulighed for at vedtage en »særlig foranstaltning«, er Rådets lovgivningsbeføjelser tilsyneladende næsten ubegrænsede og omfatter endda tilpasning af den primære ret²⁸.

73. Jeg er dog ikke overbevist om, at Rådet uden videre kan henvise til kendetegnene for regioner i den ydre periferi. Der skal reelt gøres rede for dem. Dette er først og fremmest lovgivers ansvar²⁹. Som følge deraf bør domstolskontrollen som ved andre lovgivningspolitiske valg holdes på et minimum³⁰. I overensstemmelse hermed vil jeg undlade at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt miljømæssige faktorer kan begrunde anvendelsen af artikel 349 TEUF som retsgrundlag, da det er overflødigt med henblik på disse sager. Jeg vil dog bemærke følgende: I sager som disse følger det af artikel 293 TEUF, at Rådet skal handle med enstemmighed, når det ændrer retsgrundlaget for forslag til en retsakt. I en sådan situation kan det endvidere ikke udelukkes, at Kommissionen vil trække sit forslag tilbage, for så vidt de fornødne krav er opfyldt³¹.

74. I forlængelse heraf vil jeg førstfremhæve, at artikel 349 TEUF indeholder en indbygget sikkerhedsforanstaltning: Særlige foranstaltninger må ikke »underminere EU-retten [...] integritet og sammenhæng«. Men hvad betyder det? Svarer det i realiteten til en kontrol af proportionaliteten, eftersom de særlige foranstaltninger skal være »nødvendige, forholdsmæssige og præcist angivne«?

75. Dette udtryk stammer fra dom *Chevassus-Marche*³², der omhandlede EF-traktatens artikel 227, stk. 2, en bestemmelse, der er blevet grundigt revideret. Det er derfor tvivlsomt, om denne praksis blot kan overføres til artikel 349 TEUF. Reelt svarer muligheden for at »underminere EU-retten [...] integritet og sammenhæng« øjensynligt i en vis udstrækning til udtrykket »alvorlig risiko for, at EU-retten ensartede anvendelse eller sammenhæng kan påvirkes«, som anvendt i artikel 256, stk. 2, TEUF. Der er dog – med rette – sat spørgsmålstegn ved, om det i henhold til artikel 349 TEUF er muligt at fravige forordningerne vedrørende det indre marked eller de fælles politikker uden at underminere deres funktionsmåde samt EU-retten integritet og sammenhæng³³. Jeg kan dog ikke se andre muligheder – det modsatte ville være i strid med selve formålet med artikel 349 TEUF. Der er faktisk allerede praksis til støtte for dette synspunkt (som dog ikke direkte omhandler artikel 299, stk. 2, EF eller artikel 349 TEUF): I RAR-sagen³⁴ anførte generaladvokat Mischo, at den uhindrede mulighed for at udføre sukker fremstillet med landbrugsstøtte fra Azorerne til resten af Fællesskabet ville resultere i »en ren fordrejning af ordningen«. Domstolens svar var dog, at der – eftersom der ikke var vedtaget et udtrykkeligt forbud og i lyset af det grundlæggende princip om varernes frie

28 — Forhenværende dommer Puissochet, extrajudiciel bidragyder til »Aux confins de la Communauté européenne: Les régions ultrapériphériques«, antyder i G. C. Rodríguez Iglesias m.fl. (red.), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, Nomos, Baden-Baden, s. 506, fodnote 54, muligheden for, at det muligvis ikke var nødvendigt at basere afgørelsen vedrørende særtold, som var kernen i dom *Chevassus-Marche* (C-212/96, EU:C:1998:68), i EF-traktatens artikel 235 (nu artikel 352 TEUF) i tillæg til EF-traktatens artikel 227, stk. 2.

29 — Jf. D. Perrot, op.cit., fodnote 56. Jf. analogt dom *Sodiprem* m.fl. (C-37/96 og C-38/96, EU:C:1998:179, præmis 33).

30 — Jf. vedrørende EØF-traktatens artikel 227, stk. 2, dom *Coopérative agricole d'approvisionnement des Aviron*s (58/86, EU:C:1987:164, præmis 14 og 17).

31 — Jf. med hensyn til den almindelige lovgivningsprocedure dom Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217).

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

33 — Jf. I. Omarjee, op.cit., s. 135.

34 — Forslag til afgørelse RAR (C-282/00, EU:C:2002:299, punkt 81-92).

bevægelighed – ikke var noget til hinder for, at sådant sukker blev videresendt til Fællesskabet. Rammeprogrammet for sådan støtte havde desuden ikke til hensigt at opdele markedet på Azorerne eller skabe uoverstigelige hindringer for handelen, men at bidrage til deres integration på det indre marked, samtidig med at de fik tildelt visse fordele³⁵.

76. Jeg mener for det andet, at der i henhold til artikel 349, stk. 3, TEUF må være en lovgivningsmæssig grænse for Rådets beføjelser, der afspejler sondringen mellem regioner i den yderste periferi og OLT. Hele idéen om at opnå status som en region i den yderste periferi er netop, at EU-retten i princippet skal finde fuld anvendelse for regionen, for så vidt som den lokale situation ikke umuliggør denne ambition. På denne baggrund tvivler jeg på, at det vil være foreneligt med formålet med denne bestemmelse, hvis en vedvarende undtagelse accepteres uden nogen form for regelmæssig kontrol eller »udløbsdato«³⁶.

77. I nærværende sager har parterne dog ikke hævdet, at de anfægtede retsakter kan bringe EU-retten i fare. Domstolen behøver derfor ikke tage stilling til dette spørgsmål.

F – Udestående spørgsmål vedrørende sag C-132/14 og følger for annullationssøgsmålene

78. Jeg har allerede konkluderet, at Kommissionens tre annullationssøgsmål (sagerne C-133/14 – C-135/14) og Parlamentets søgsmål vedrørende det horisontale direktiv i sag C-136/14 og dets anfægtelse af artikel 4 i forordningen i C-132/14 bør forkastes. Med hensyn til resten af sag C-132/14 har Parlamentet ikke nægtet, at Rådet kan vedtage artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 5 i forordningen på grundlag af artikel 349 TEUF. Domstolen skal følgelig afgøre, om Rådet med rette kunne anvende sidstnævnte bestemmelse til at vedtage artikel 1, artikel 2 og artikel 3, stk. 3, i forordningen, eller om det i stedet burde have benyttet artikel 43, stk. 2, TEUF som retsgrundlag.

79. Med hensyn til først artikel 1, stk. 2, i forordningen mener jeg, at Parlamentets argument vedrørende denne bestemmelse, som omhandler et forbud mod snurpenot, som Rådet bemærker, er baseret på en misforståelse af forordningens formål og navnlig af tredje betragtning til forordningen³⁷. Snarere end at forsøge at beskytte stimer af store vandrefisk, som f.eks. tun og tunlignende fisk, af hensyn til disse arter (hvilket ville være nyttesløst, eftersom der er tale om vandrefisk) er formålet i stedet at beskytte dem *i nærheden af Mayottes kyster til gavn for de lokale fiskere*, der i vid udstrækning stadig anvender mekaniske langlinefartøjer frem for de mere avancerede notfartøjer, og som derfor ikke kan konkurrere med de udenlandske fartøjer. Et sådant forbud tager således hensyn til Mayottes særlige socioøkonomiske situation og kan derfor vedtages på grundlag af artikel 349 TEUF.

80. Artikel 2 (som fastsætter en undtagelse fra reglerne om mærkning af fiskevarer, som udbydes til detailsalg til den endelige forbruger på Mayotte) tager ligeledes også hensyn til de samme faktorer, som det fremgår af fjerde betragtning til forordningen³⁸.

35 — Jf. domme RAR (C-282/00, EU:C:2003:277, præmis 55 og 59) og Sodiprem m.fl. (C-37/96 og C-38/96, EU:C:1998:179, præmis 33), hvor Domstolen fastslog, at sådanne ordninger skal påvirke det fælles markeds funktion »mindst muligt og kan således ikke ændre samhandelsvilkårene i et omfang, der er til skade for den fælles interesse«.

36 — Jf. bl.a. Kochenov, op.cit., s. 712.

37 — I denne betragtning anføres følgende: »[A]nvendelse af snurpenot for tun og stimer af tunlignende fisk inden for 24 sømil fra øens basislinjer bør forbydes for at beskytte stimer af store vandrefisk i nærheden af øen Mayotte.« I syvende betragtning til forordningen beskrives Mayottes flåde som en »[underudviklet] flåde af mekaniske langlinefartøjer«.

38 — I denne betragtning anføres bl.a., at »anvendelse af reglerne om mærkning af fiskevarer i betragtning af de meget opsplittede og underudviklede markedsføringsordninger på Mayotte [ville] pålægge detailhandlere en byrde, der ikke står i forhold til de oplysninger, der ville gives til forbrugerne«.

81. Med hensyn til de øvrige bestemmelser i den omtvistede forordning, nemlig artikel 1, stk. 1, og artikel 3, stk. 3, er jeg enig med Rådet i, at de er accessoriske til forordningens hovedformål, som er at fastsætte visse regler og undtagelser med henblik på at tage hensyn til Mayottes særlige socioøkonomiske situation. Det følger således af den i punkt 38 nævnte retspraksis, at Rådet med rette kunne benytte artikel 349 TEUF som selvstændigt retsgrundlag. Spørgsmålet om et dobbelt (eller tredobbelt) retsgrundlag er således efter min mening ikke relevant.

82. I lyset af det ovenstående mener jeg, at Parlamentets øvrige påstande vedrørende artikel 1 og 2 samt artikel 3, stk. 3, i forordningen i sag C-132/14 også bør forkastes som ugrundede, ligesom alle fem sager bør afvises som ugrundede i deres helhed.

G – Subsidiære betragtninger

83. Hvis Domstolen ikke finder, at Rådet med rette kunne benytte artikel 349 TEUF som selvstændigt retsgrundlag for de anfægtede retsakter, er det nødvendigt med visse yderligere betragtninger.

1. Hel eller delvis annullation?

84. Kommissionens fortolkning er ganske ligetil: Hvis Domstolen tilslutter sig den, vil de anfægtede retsakter ganske enkelt skulle annulleres i deres helhed.

85. Hvis Domstolen i stedet tiltræder Parlamentets synspunkter, vil det have forskellige konsekvenser. På den ene side er det klart, at det horisontale direktiv ville skulle annulleres, fordi det ikke lovligt kunne vedtages på grundlag af artikel 349 TEUF. På den anden side er situationen mindre klar med hensyn til forordningen. Her ville løsningen afhænge af, om Domstolen er enig med Parlamentet i, i) at artikel 349 TEUF ikke tillader, at der vedtages særlige foranstaltninger i form af simple udsættelser (som ville føre til annullation af artikel 4 i forordningen), ii) at artikel 1, artikel 2 og artikel 3, stk. 3, i forordningen ikke tager hensyn til Mayottes socioøkonomiske situation, men i stedet er generelle foranstaltninger under den fælles fiskeripolitik (hvorved disse bestemmelser ville være ugyldige), eller iii) at ovennævnte gør sig gældende som helhed.

86. I denne forbindelse har Parlamentet anført, at de sektorspecifikke retsgrundlag og artikel 349 TEUF burde have været anvendt samtidig ved vedtagelsen af forordningen, da der ikke kan udpeges et primært retsgrundlag. Rådet har til gengæld gjort gældende – efter min mening med rette, hvilket tydeligt fremgik under retsmødet – at Parlamentet ikke har forklaret, hvordan bestemmelserne i forordningen, som ifølge Parlamentet ikke kunne vedtages på grundlag af artikel 349 TEUF alene, ikke kan adskilles fra de øvrige bestemmelser. Jeg kan eksempelvis ikke se, hvordan reglerne om mærkning af fiskevarer, som udbydes til detailsalg til den endelige forbruger på Mayotte under den fælles markedsordning (artikel 2 i forordningen), hænger sammen med reglerne om fiskerikapacitet og flåderegistret under den fælles fiskeripolitik (artikel 3, stk. 1 og 2, i forordningen).

87. Da Parlamentet efter min mening ikke bør få medhold i sit søgsmål i sag C-132/14, vil jeg ikke forfølge dette yderligere.

2. Begæringen om opretholdelse af virkningerne af de anfægtede retsakter

88. I tilfælde af annullation anmoder Kommissionen og Rådet med henvisning til artikel 264, stk. 2, TEUF Domstolen om at opretholde virkningerne af de anfægtede retsakter, hvilket Parlamentet har tilsluttet sig i sin duplik. Jeg fortolker dette således, at det omfatter muligheden for en delvis annullation af forordningen, for så vidt angår de således annullerede bestemmelser.

89. Hvis Domstolen helt eller delvist annullerer de anfægtede retsakter, ville de regler, som de har til hensigt at ændre, finde anvendelse på Mayotte på det tidspunkt, der generelt er fastsat i disse regler, på generelt samme måde som andre steder i Unionen. Parterne er enige om, at de anfægtede retsakter er nødvendige, og at deres indhold er berettiget i lyset af Mayottes aktuelle situation.

90. Under disse omstændigheder ville det efter min mening undtagelsesvis være uforholdsmæssigt ikke at opretholde virkningerne af de således annullerede retsakter.

91. Jeg har noteret mig, at Kommissionen og Rådet ikke har anført en bestemt periode, hvor virkningerne af de således annullerede retsakter burde opretholdes, men har anmodet om, at de opretholdes, indtil nye retsakter, der er vedtaget med korrekt retsgrundlag, træder i kraft.

92. Det er imidlertid af grundlæggende betydning, at virkningerne af ulovlige retsakter ikke forbliver i kraft længere tid end strengt nødvendigt. Jeg bemærker i den forbindelse, at lovgivningsprocessen i de omhandlede tilfælde, som var underlagt tidsbegrænsninger, fra forslag til vedtagelse varede ca. seks måneder. Eftersom institutionerne ikke politisk er uenige om behovet for eller indholdet af de anfægtede retsakter, bør det være muligt at gennemføre en hurtig lovgivningsprocedure. For at tilskynde EU-lovgiver til at handle i overensstemmelse hermed, mener jeg, såfremt Domstolen helt eller delvist annullerer de anfægtede retsakter, at virkningerne af de således annullerede retsakter bør opretholdes i en periode på højst seks måneder efter datoen for domsafsigelsen i disse forenede sager.

VI – Sagsomkostningerne

93. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I alle fem sager har Rådet nedlagt påstand om, at Kommissionen og Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen og Parlamentet har tabt deres respektive sager.

94. I medfør af procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater og institutioner, som er indtrådt i sagerne, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Den Portugisiske Republik bør følgelig bære deres egne omkostninger i alle fem sager.

VII – Forslag til afgørelse

95. På baggrund af det ovennævnte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- Rådet for Den Europæiske Union frifindes.
- Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Den Portugisiske Republik tilpligtes at bære hver deres egne omkostninger.