



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 25. juunil 2015¹

Liidetud kohtuasjad C-132/14–C-136/14

Euroopa Parlament (kohtuasjad C-132/14 ja C-136/14)
ja
Euroopa Komisjon (kohtuasjad C-133/14–C-135/14)
versus

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagid — Määrus (EL) nr 1385/2013 — Direktiiv 2013/62/EL — Direktiiv 2013/64/EL —
Õiguslik alus — ELTL artikkel 349 — Kohaldamisala — Äärepoolseim piirkond — Mayotte'i
staatuse muutmine

1. Käesolevas liidetud kohtuasjade menetluses paluvad parlament ja komisjon Euroopa Kohtul tühistada määrus nr 1385/2013² ja direktiiv 2013/64³. Peale selle taotleb komisjon ka direktiivi 2013/62⁴ tühistamist (kõik nimetatud õigusaktid koos edaspidi „vaidlustatud meetmed“). Nendes hagides on küsimus selles, kas vaidlustatud meetmed on vastu võetud õigel õiguslikul alusel.

2. Menetluses olevates kohtuasjades on sõlmküsimus selles, milline on ELTL artikli 349 kohaldamisala. See küsimus on tekkinud seoses Mayotte'i staatuse muutumisega liidu õiguses. Pärast 2009. aasta kohalikku rahvahääletust on Mayotte'i saarestikku kuuluvad saared edendanud enda lõimumist Prantsuse Vabariigiga ning saanud 31. märtsil 2011 Prantsusmaa ülemeredepartemanguks ja ülemerepiirkonnaks. Pärast Prantsuse Vabariigi sellekohast taotlust otsustas nõukogu anda Mayotte'ile tema senise ülemeremaa või -territooriumi staatuse asemel alates 1. jaanuarist 2014 äärepoolseima piirkonna staatuse.⁵

3. Sestpeale on aga tekkinud institutsioonide vahel vaidlus, mis puudutab seoses selle staatusemuudatusega vastu võetud vaidlustatud meetmeid. Nõukogu ei nõustunud vaidlustatud meetmete jaoks välja pakutud valdkondlike õiguslike alustega ja otsustas võtta need meetmed vastu ELTL artikli 349 alusel. Nüüd on küsimus selles, kas nõukogul oli õigus seda teha, ja nagu edaspidi näeme, usun, et tal oli see õigus.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1385/2013, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 850/98 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EÜ) nr 1069/2009, (EL) nr 1379/2013 ja (EL) nr 1380/2013 seoses Mayotte'i staatuse muutumisega Euroopa Liidu suhtes (ELT 2013, L 354, lk 86) (edaspidi „määrus“).

3 — Nõukogu 17. detsembri 2013. aasta direktiiv 2013/64/EL, millega muudetakse nõukogu direktiive 91/271/EMÜ ja 1999/74/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2000/60/EÜ, 2006/7/EÜ, 2006/25/EÜ ja 2011/24/EL seoses Mayotte'i staatuse muutmisega Euroopa Liidu suhtes (ELT 2013, L 353, lk 8) (edaspidi „horisontaalne direktiiv“).

4 — Nõukogu 17. detsembri 2013. aasta direktiiv 2013/62/EL, millega muudetakse direktiivi 2010/18/EL (millega rakendatakse Euroopa Tööstuse ja Tööandjate Keskkliitude Ühenduse, Euroopa Käsitööga Tegelevate Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtete Keskkliidu, Euroopa Riigiasutusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt vanemapuhkuse kohta sõlmitud muudetud raamkokkulepet) seoses Mayotte'i staatuse muutmisega Euroopa Liidu suhtes (ELT 2013, L 353, lk 7) (edaspidi „minidirektiiv“).

5 — Euroopa Ülemkogu 11. juuli 2012. aasta otsus 2012/419/EL, millega muudetakse Mayotte'i staatust Euroopa Liidu suhtes (ELT 2012, L 204, lk 131).

I. Õiguslik raamistik

A. Asjakohased kohaldatavad ja kehtetaks tunnistatud aluslepingu sätted

4. Pärast Maastrichti lepingu jõustumist oli EÜ asutamislepingu artikli 227 lõike 2 sõnastus niisugune:

„Niipea kui käesolev leping on jõustunud, kohaldatakse Prantsusmaa ülemeredepartemangude suhtes käesoleva lepingu üld- ja erisätteid, mis käsitlevad:

- kaupade vaba liikumist;
- põllumajandust, välja arvatud [EÜ asutamislepingu] artikli 40 lõige 4;
- teenuste liberaliseerimist;
- konkurentsieeskirju;
- artiklites 109h, 109i ja 226 ette nähtud kaitsemeetmeid;
- institutsioone.

Käesoleva lepingu teiste sätete kohaldamise tingimused määrab nõukogu ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal kahe aasta jooksul pärast käesoleva lepingu jõustumist.

Ühenduse institutsioonid hoolitsevad käesoleva lepinguga, eeskätt [EMÜ] artiklis 226 ette nähtud menetluste raames selle eest, et nende piirkondade majanduslik ja sotsiaalne areng saaks võimalikuks.”

5. Amsterdami lepingu jõustudes asendus EMÜ artikli 227 lõige 2 EÜ artikli 299 lõikega 2, kus oli sätestatud:

„Käesoleva lepingu sätteid kohaldatakse Prantsusmaa ülemeredepartemangude, Assooride, Madeira ja Kanaari saarte suhtes.

Võttes arvesse Prantsusmaa ülemeredepartemangude, Assooride, Madeira ja Kanaari saarte struktuurilist ühiskondlikku ja majanduslikku olukorda, mida tingivad nende kaugus, isoleeritus, väike pindala, rasked looduslikud olud, majanduslik sõltuvus mõnest tootest, mille püsivus ja koosmõju piiravad nende arengut, võtab nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga komisjoni ettepaneku põhjal kvalifitseeritud häälteenamusega erimeetmed, mis on suunatud eriti käesoleva lepingu kohaldamise tingimuste sätestamisele nendes piirkondades, kaasa arvatud ühine poliitika.

Teises lõigus osutatud kohaste meetmete võtmisel arvestab nõukogu selliseid valdkondi nagu tolli- ja kaubanduspoliitika, maksupoliitika, vabatsoonid, põllumajandus- ja kalanduspoliitika, toorainete ja hädavajalike tarbekaupadega varustamise tingimused, riigiabi ning struktuurifondidele ja ühenduse horisontaalprogrammidele ligipääsu tingimused.

Nõukogu võtab teises lõigus osutatud meetmed, võttes arvesse äärepoolseimate piirkondade erilisi iseärasusi ja piiranguid, õonestamata ühenduse õiguskorra, sealhulgas siseturu ja ühise poliitika terviklikkust ja sidusust.”

6. Lissaboni lepingu jõustudes asendus EÜ artikkel 299 ELTL artiklitega 349 ja 355; ja sisuliselt ELL artikliga 52. Viimati nimetatud artiklis on sätestatud:

„1. Aluslepinguid kohaldatakse Belgia Kuningriigi, Bulgaaria Vabariigi, Tšehhi Vabariigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Eesti Vabariigi, Iirimaa, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Poola Vabariigi, Portugali Vabariigi, Rumeenia, Sloveenia Vabariigi, Slovaki Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi suhtes.

2. Aluslepingute territoriaalne kohaldamisala on täpsustatud [ELTL] artiklis 355.”

7. Euroopa Ülemkogu otsusega muudetud ELTL artikli 349 sõnastus on järgmine:

„Võttes arvesse Guadeloupe'i, Prantsuse Guajaana, Martinique'i, Mayotte'i, Réunioni, Saint-Barthélemy, Saint-Martini, Assooride, Madeira ja Kanaari saarte struktuurilist ühiskondlikku ja majanduslikku olukorda, mida tingivad nende kaugus, isoleeritus, väike pindala, rasked looduslikud olud, majanduslik sõltuvus mõnest tootest, mille püsivus ja koosmõju piiravad nende arengut, võtab nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga komisjoni ettepaneku põhjal erimeetmed, mis on suunatud eriti aluslepingute kohaldamise tingimuste sätestamisele nendes piirkondades, kaasa arvatud ühine poliitika. Kui nõukogu võtab asjaomased erimeetmed vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt, teeb nõukogu samuti otsuse komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

Esimeses lõigus osutatud meetmed on seotud eelkõige selliste valdkondadega nagu tolli- ja kaubanduspoliitika, maksupoliitika, vabatsoonid, põllumajandus- ja kalanduspoliitika, toorainete ja hädavajalike tarbekaupadega varustamise tingimused, riigiabi ning struktuurifondidele ja liidu horisontaalprogrammidele ligipääsu tingimused.

Nõukogu võtab esimeses lõigus osutatud meetmed, võttes arvesse äärepoolseimate piirkondade erilisi iseärasusi ja piiranguid, õigestamata liidu õiguskorra, sealhulgas siseturu ja ühise poliitika terviklikkust ja sidusust.”

8. ELTL artikli 355 lõige 1 Euroopa Ülemkogu otsusega 2012/419/EL muudetud redaktsioonis sõnastatud järgmiselt:

„Lisaks aluslepingute territoriaalset kohaldatavust käsitlevatele [ELL] artikli 52 sätetele kohaldatakse järgmisi sätteid:

1. Aluslepingute sätteid kohaldatakse Guadeloupe'i, Prantsuse Guajaana, Martinique'i, Mayotte'i, Réunioni, Saint-Barthélemy, Saint-Martini, Assooride, Madeira ja Kanaari saarte suhtes, kooskõlas [ELTL] artikliga 349.”

B. Vaidlustatud meetmed

9. Käesolevas menetluses piisab, kui märkida järgmist.

10. Sisuliselt on *määrusega* muudetud viit eri määrust. Artikli 1 lõikega 1 on lisatud Mayotte nende merepiirkondade loetellu, mille suhtes võidakse kohaldada liidu meetmeid kalavarude säilitamiseks, artikli 1 lõikega 2 on keelustatud Mayotte'i lähivetes tuuni ja selle lähiliikide püük seinnotadega. Artikliga 2 on kuni 31. detsembrini 2021 edasi lükatud tähtpäev teatavate kalandus- ja akvakultuuritooteturu ühist korraldust käsitlevate liidu õigusnormide (edaspidi „COMFA”) rakendamiseks seoses kalandustoodete märgistamisega. Artikli 3 lõigetega 1 ja 2 on vastavalt tehtud erand seoses teatavate ühise kalanduspoliitika eeskirjadega püügivõimsuse ja laevastikuregistri kohta

ning lükatud nende rakendamine edasi kuni 31. detsembrini 2025 ja 31. detsembrini 2021; artikli 3 lõikega 3 on tehtud Mayotte'i kohta teatavad märked püügivõimsuse ülempiiride loetellu. Artikliga 4 on lükatud kuni 1. jaanuarini 2021 edasi teatavate loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodetega seotud eeskirjade kohaldamine Mayotte'i suhtes. Lõpuks on artikliga 5 kuni 31. detsembrini 2021 edasi lükatud Prantsuse Vabariigi kohustus kohaldada Mayotte'i suhtes mitmeid ühisele kalanduspoliitikale vastavuse eeskirju kuid artikli 5 lõikega 2 on siiski kohustatud nimetatud liikmesriiki kehtestama 30. septembriks 2014 ajutine kontrollikava.

11. Horisontaalne direktiiv lükkab sisuliselt edasi mitme eri poliitikavaldkonna – nagu veepoliitika; asulareovee puhastamine; suplusvesi; munakanad; tehniliku optilise kiirgusega seotud tervishoid ja ohutus; ning patsientide õigused piiriüleses tervishoius – direktiivides sisalduvate õigusnormide kohaldamise Mayotte'i suhtes. Nendes direktiivides sätestatud kohustused on ette nähtud jõustuma hilisematel kuupäevadel vahemikus 1. jaanuarist 2014 kuni 31. detsembrini 2031.

12. Minidirektiiviga aga on antud Prantsuse Vabariigile Mayotte'i osas lisatähtaeg lapsehoolduspuhkust käsitlevate liidu õigusnormide täitmiseks. See tähtaeg lõpeb 31. detsembril 2018.

II. Vaidluse taust

13. Pärast seda, kui oli vastu võetud Euroopa Ülemkogu otsus 2012/419/EL, mis pidi jõustuma 1. jaanuaril 2014, esitas komisjon 13. juunil 2013 liidu seadusandjale kolm ettepanekut eesmärgiga muuta mitmeid teisele õiguse akte.

14. Komisjoni ettepanek, mis hiljem võeti vastu määrusena, põhines ELTL artikli 43 lõikel 2 ja artikli 168 lõike 4 punktil b. Horisontaalse direktiivi aluseks olnud ettepanek põhines ELTL artikli 43 lõikel 2, artiklil 114, artikli 153 lõikel 2, artiklil 168 ja artikli 192 lõikel 1. Minidirektiivi aluseks olnud ettepanek aga põhines ELTL artikli 155 lõikel 2.

15. Niisiis viitasid kõik komisjoni ettepanekud valdkondlikele õiguslikele alustele. Nendes õiguslikes alustes, välja arvatud ELTL artikli 155 lõige 2, oli ette nähtud seadusandlik tavamenetlus ning konsulteerimine Majandus- ja Sotsiaalkomiteega (ning teatavate väljapakutud õiguslike aluste puhul ja Regioonide Komiteega).

16. Seadusandliku menetluse ajal aga otsustas nõukogu võtta nende kolme meetme õiguslikuks aluseks seniste asemel ELTL artikli 349.

17. Horisontaalse direktiivi ja määruse osas tegi parlament ettepaneku lisada ELTL artikkel 349 esialgu välja pakutud valdkondlike aluste hulka. Sellele vastavalt oli parlament nende kahe meetme osas seisukohal, et ta ise tegutseb mitte konsulteerija, vaid kaasseadusandjana.

18. Sellest hoolimata võttis nõukogu vaidlustatud meetmed 17. detsembril 2013 vastu, asudes seisukohale, et ta on saanud parlamendilt nende ettepanekute kohta nõutavad seisukohad.

III. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

19. Oma 21. märtsil 2014 esitatud hagiavaldustes palusid hagejad algatada menetluse käesolevates liidetud kohtuasjades. Kohtuasjas C-132/14 palub parlament Euroopa Kohtul:

- tühistada määrus;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

20. Kohtuasjas C-133/14 palub komisjon Euroopa Kohtul:

- tühistada horisontaalne direktiiv;
- säilitada horisontaalse direktiivi mõju kuni uue, kohastel õiguslikel alustel rajaneva direktiivi jõustumiseni;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

21. Kohtuasjas C-134/14 palub komisjon Euroopa Kohtul:

- tühistada minidirektiiv;
- säilitada minidirektiivi mõju kuni uue, kohastel õiguslikel alustel rajaneva direktiivi jõustumiseni;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

22. Kohtuasjas C-135/14 palub komisjon Euroopa Kohtul:

- tühistada määrus;
- säilitada määruse mõju kuni uue, kohastel õiguslikel alustel rajaneva määruse jõustumiseni;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

23. Kohtuasjas C-136/14 palub parlament Euroopa Kohtul:

- tühistada horisontaalne direktiiv;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

24. Euroopa Kohtu presidendi 28. aprilli 2014. aasta määrusega liideti nimetatud viis kohtuasja kirjalikuks ja suuliseks menetluseks ning kohtuotsuse tegemiseks. Kostja vastuses, mis on esitatud 17. juunil 2015 kõigis kohtuasjades, palub nõukogu Euroopa Kohtul:

- jätta parlamendi ja komisjoni hagid tervikuna rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja parlamendilt ja komisjonilt;
- teise võimalusena, kui Euroopa Kohus vaidlustatud meetmed tühistab, säilitada nende mõju kuni need asendatakse uute seadusandlike aktidega, mis võetakse vastu Euroopa Kohtu poolt kindlaks määratud asjakohastel õiguslikel alustel.

25. Euroopa Kohtu presidendi 29. juuli 2014. aasta määrusega anti Hispaania Kuningriigile, Prantsuse Vabariigile ja Portugali Vabariigile luba astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.

26. Kohtuistungil, mis peeti 21. aprillil 2015, esitasid suulised seisukohad komisjon ja nõukogu, samuti nimetatud kolm menetlusse astujat.

IV. Poolte ja menetluse astujate argumendid

27. Vaidlustatud meetmete tühistamise hagide toetuseks esitavad parlament ja komisjon ühe ja sama väite: nõukogu on valinud vale õigusliku aluse. Parlamendi ja komisjoni vaated ELTL artikli 349 kohaldamisalale on siiski erinevad.

28. *Parlament* on seisukohal, et ELTL artikkel 349 võimaldab vastu võtta ainult niisuguseid erimeetmeid, mis on otseselt suunatud äärepoolseimatele piirkondadele ja mille eesmärk on heastada ebasoodsad asjaolud, mis tulenevad niisuguste piirkondade omadustest ja seal esinevatest konkreetsetest piirangutest. Need meetmed peavad seejuures olema seotud asjaomase äärepoolseima piirkonna majandusliku ja/või sotsiaalse olukorraga. ELTL artikkel 349 ei saa aga olla aluseks ühe või teise liidu poliitika kohaldamisalasse kuuluvatele meetmetele, mis ei ole ette nähtud liidu õigusaktide kohandamiseks nende piirangutega. See, et meede puudutab äärepoolseimat piirkonda, ei tähenda üksi automaatselt selle meetme kuulumist ELTL artikli 349 kohaldamisalasse. Kuigi erimeetmed võivad parlamendi arvates olla nii üldised kui ka *ad hoc*-kujul, peavad sellised meetmed andma äärepoolseimatele piirkondadele eelise seoses nende eriolukorraga ning need meetmed ei saa seisneda üksnes teatavate liidu õigusnormide kohaldamise edasilükkamises. *Parlament* väidab, et edasilükkamisega ei kohandata liidu õigust äärepoolseima piirkonna konkreetsete oludega, vaid, vastupidi, tagatakse selle täielik kohaldamine hilisemal kuupäeval.

29. *Parlament* tunnistab konkreetselt, et nõukogu võis määruse artikli 3 lõigete 1 ja 2 ning artikli 5 osas tugineda ELTL artiklile 349. Ülejäänud osas aga väidab parlament, et määruse artiklite 1 ja 2 ning artikli 3 lõike 3 eesmärk ja sisu on seotud pigem ühise kalanduspoliitikaga, mida käsitleb ELTL artikkel 43, kui ELTL artikliga 349. Teiseks arvab ta, et määruse artiklit 4, millega pelgalt lükatakse edasi teatavate loomsete kõrvalsaaduste töötlemist käsitlevate õigusnormide kohaldamine, ei saanud õiguspäraselt vastu võtta ELTL artikli 168 lõike 4 punkti b asemel ELTL artikli 349 alusel. Sellest lähtudes väidab parlament, et määrus tulnuks vastu võtta ELTL artikli 43 lõike 2, artikli 168 lõike 4 ja artikli 349 alusel. Peale selle märgib parlament, et nõukogul ei olnud vabadust horisontaalset direktiivi üksi või koos teiste õigusnormidega ELTL artikli 349 alusel vastu võtta, ja on seisukohal, et sisuliselt on selle direktiivi sätetega edasi lükatud teatavad Prantsuse Vabariigi kohustused Mayotte'i suhtes. Sedalaadi erandid on parlamendi väitel kohased mis tahes piirkonna puhul, mis peab hakkama täitma uusi standardeid.

30. *Komisjoni* väitel ei saanud nõukogu tugineda ELTL artiklile 349, sest vaidlustatud meetmetega ei ole tehtud erandeid asutamislepingutest, vaid on üksnes muudetud teiseseid liidu õiguse akte, mida see säte teha ei võimalda. Seetõttu tulnuks vaidlustatud meetmed vastu võtta esialgu välja pakutud valdkondlikel alustel. Komisjon leiab sellele väitele tuge ELTL artikli 349 sõnastusest koostoimes ELTL artikli 355 lõikega 1, EL toimimise lepingu õiguslike aluste süsteemist ja ELTL artikli 349 kujunemisloost.

31. Konkreetselt märgib komisjon, et sõna „eriti” kasutamine ELTL artikli 349 sõnastuses tähendab, et nimetatud sätte kohaldamisalasse kuuluvad mis tahes erimeetmed, millega tehakse erandeid aluslepingutest, olenemata sellest, kas meetmega kehtestatakse konkreetseid „aluslepingute kohaldamise tingimus[i]”. Seega võimaldab ELTL artikkel 349 koostoimes ELTL artikli 355 lõikega 1 nõukogul teha erandeid „aluslepingute sätetest”. Komisjon väidab, et institutsioonide aktid on kohaldatavad eranditult ELTL artikli 355 piires. Selline akt ei ole kohaldatav äärepoolseima piirkonna suhtes, kui ei ole märgitud teisiti. EL toimimise lepingu õiguslike aluste süsteemi kohta märgib komisjon, et äärepoolseimatele piirkondadele ELTL artiklis 349 loetletud tegurite põhjal antavat riigiabi on alati lubatud EÜ artikli 88, mitte EÜ artikli 299 alusel. Seda kodifitseerib komisjoni väitel ELTL artikli 107 lõike 3 punkti a praegune sõnastus, mis viitab ELTL artiklile 349. Komisjon on seisukohal, et vaidlustatud meetmed käsitlevad üleminekuprobleeme, mitte ELTL artiklis 349 loetletud „püsivaid” tegureid. Selles suhtes väidab ta, et valdkondlikud alused juba annavadki võimaluse olukorda niiviisi korraldada, ning märgib, et ka ühinevatele liikmesriikidele on antud üleminekuaegu liidu õigustikuga vastavuse saavutamiseks. Konkreetselt määruse kohta väidab komisjon, et määruse artikliga 1 on

tehtud muudatusi valdkondades, mis kuuluvad ühise kalanduspoliitika kohaselt kaitse alla ja millest enamikul puudub seos äärepoolseimate piirkondadega. Lõpuks toetab ELTL artikli 349 kujunemislugu seisukohta, et erinevalt EÜ asutamislepingu artikli 227 lõikest 2 lubavad EÜ artikli 299 lõige 2 ja ELTL artikkel 349 nõukogul teha erandeid esmasest õigusest tervikuna, lisaks äärepoolseimate piirkondade loetellu teatavate Hispaania ja Portugali territooriumide lisamisele.

32. *Nõukogu* märgib, et ELTL artikkel 349 kujutab endast piiratud geograafilise kohaldamisalaga erinormi, mis on teiste õiguslike aluste suhtes ülimuslik iga kord, kui liidu seadusandja kavatseb vastu võtta erimeetmeid, mille eesmärk on tegelikult arvestada äärepoolseimate piirkondade ebasoodsat olukorda, niivõrd kui sellised meetmed on vajalikud, proportsionaalsed ja täpselt kindlaks määratud. Nõukogu väitel annab ELTL artikli 349 sõnastus sellele vajaliku paindlikkuse nende erimeetmete – nagu lühema- või pikemaajaliste ajutiste erandite – laadi, sisu ja vormi osas ning „aluslepingute” mõiste hõlmab ka institutsioonide akte. Sellest annab tema arvates tunnistust ELTL artikli 349 kujunemislugu, samuti sõnastus, mis viitab „vabatsoonidele” ja ligipääsule „liidu horisontaalprogrammidele”. Nõukogu arvates ei ole põhjust nõuda valdkondlike õiguslike aluste kasutamist. Niisugune nõue seaks ohtu ELTL artikli 349 tõhususe ja oleks vastuolus kohtupraktikaga.

33. Vastuseks parlamendile ei nõustu nõukogu, et ELTL artikkel 349 ei saa olla edasilükkamise õiguslik alus: ajutiste ja püsivate erandite eristamine oleks kunstlik ja praktikas teostamatu. Peale selle väidab nõukogu, et määruse ja horisontaalse direktiivi eesmärk on toetada Mayotte'i vastavalt ELTL artikli 349 nõuetele. Ta vaidleb vastu mõttele, et niisugune oluline edasilükkamine võib olla võimalik liikmesriigi mis tahes piirkonna suhtes. Nõukogu arvates ei eelda ELTL artiklis 349 kasutatud väljend „võttes arvesse” seda, et kõnealused erimeetmed peavad olema ette nähtud äärepoolseimate piirkondade ebasoodsa olukorra heastamiseks. Mõõndes määruse artikli 1 lõike 1 ja artikli 3 lõike 3 teisejärgulisust võrreldes sama määruse artikli 1 lõikes 2 ja artikli 3 lõikes 1 sisalduvate põhisätetega, väidab nõukogu, et ELTL artikkel 349 kujutab endast parlamendi vaidlustatud mõlema meetme „raskuskeset”. Igal juhul ei näe nõukogu, kuidas nende meetmete eri sätted on lahutamatu seotud nii, et need erandlikult võimaldavad tuginemist mitmele õiguslikule alusele.

34. Teatavate komisjoni argumentide kohta märgib nõukogu, et komisjon alahindab ELTL artikli 349 kujunemislugu. Erimeetmete mõiste tähendab nõukogu arvates konkreetselt äärepoolseimate piirkondade jaoks ette nähtud täiesti uut liiki meedet. Vaidlustamata seisukohta, et komisjon on varem teinud äärepoolseimate piirkondade suhtes otsuseid riigiabi kohta, märgib komisjon siiski, et need otsused kujutavad endast pelgalt aluslepingu kohaldamist ega õigusta samalaadset lähenemisviisi muude alade suhtes ja liiatigi on ELTL artikli 349 teises lõigus riigiabi konkreetselt mainitud. Minidirektiivi kohta märgib komisjon, et see direktiiv kuulub ELTL artikli 349, mitte aga komisjoni välja pakutud valdkondlike aluste kohaldamisalasse.

35. *Portugali valitsus* märgib, et erand on erand olenemata selle kestusest. Kuigi nimetatud valitsuse arvates tuleneb ELTL artikli 349 kolmandast lõigust, et nõukogu ei või vastu võtta püsivaid erandeid, ei anna ELTL artikli 349 sõnastus alust eristada püsivaid ja ajutisi erandeid. Nimetatud valitsus nõustub nõukoguga, et ELTL artikkel 349 muudab teistele õiguslikele alustele tuginemise ebaoluliseks – kuni selle välistamiseni.

36. *Hispaania valitsus* toonitab muu hulgas sõna „eriti” kasutamist ELTL artiklis 349 ning seda, et Lissaboni lepingu kohaselt eraldati ELTL artikkel 349 artikli 355 lõikest 1. Nimetatud valitsus lisab, et ELTL artiklis 349 sisalduv viide seadusandlikule erimenetlusele eeldab, et seda saab kohaldada teisese õiguse aktide muutmiseks. Liiatigi, kui ELTL artiklile 349 saab tugineda selleks, et kohandada esmase õiguse normide kohaldamist nendele piirkondadele, hõlmab see tema arvates seda enam ka ajutisi või üleminekumeetmeid.

37. Vastuseks komisjonile märgib *Prantsuse valitsus* esiteks, et liidu õigusaktide territoriaalne kohaldamisala on ette nähtud ELL artiklis 52 ja ELTL artiklis 355. Teiseks väidab ta, et mitmes esmase õiguse sättes, näiteks ELL artiklis 19, on kasutatud „aluslepingute” mõistet laias tähenduses. Kolmandaks, rõhutades ELTL artikli 349 üldsõnalisust, aga ka selle sätte kujunemislugu, pakub nimetatud valitsus välja, et ELTL artiklit 349 tuleb kohaldada laialt. Nõukogu peaks nimetatud valitsuse meelest tuginema ELTL artiklile 349 kui erinormile iga kord, mil ta kaalub äärepoolseimate piirkondade suhtes erimeetmete vastuvõtmist. Neljandaks väidab ta, et edasilükkamine võib tõepoolest olla ette nähtud äärepoolseimate piirkondade majanduslike ja/või sotsiaalsete raskustega toimetulekuks ja et teatavate edasilükkavate sätetega (nagu määruse artiklid 3-5 ning horisontaalse direktiivi artiklid 1, 2 ja 5) on kehtestatud erikohustused või -tingimused üleminekuperioodideks. Viiendaks lisab Prantsuse valitsus, et ELTL artiklile 349 tuginemist võivad õigustada mitte ainult majanduslikud või sotsiaalsed kaalutlused kitsas mõttes, vaid ka muud tegurid, näiteks keskkonnategurid. Lõpuks seab nimetatud valitsus küsimärgi alla selle, et määruse suhtes tunnistab parlament ühest küljest mahajäämust Mayotte'i laevastiku teatava osa puhul, ent teisest küljest keeldub tunnistamast seda siis, kui kõne all on sealsete kalandussaaduste kaubastamine või loomsete kõrvalsaaduste töötlemise tööstuslik võimsus.

V. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

38. Alustuseks märgin, et nagu kõik nõustuvad, peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad õigusakti eesmärk ja sisu. Kui sellel õigusaktil on kaks eesmärki või sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, st peamisest või ülekaalukast eesmärgist või valdkonnast tingitud õiguslik alus. Erandkorras, kui on tõendatud, et aktil on korraka mitu lahutamatu seotud eesmärki, ilma et üks oleks teise suhtes teisejärguline või kaudne, peab selline akt põhinema vastavatel erinevatel õiguslikel alustel. Kahe õigusliku aluse kumuleerumine on siiski välistatud, kui ühe ja teise õigusliku aluse jaoks ette nähtud menetlused on ühitamatud.⁶ Kui aluslepingutes on erisäte, mis võib olla teatud õigusakti õiguslik alus, peab selle õigusakti vastu võtma nimetatud sätte alusel.⁷

39. Poolte argumentidest nähtub, et sisuliselt soovib komisjon näha ELTL artikli 349 kohaldamisala kitsama, nõukogu aga laiemana. Parlament jällegi näib pooldavat keskteelist lähenemisviisi, mis on sisuliselt siiski lähemal nõukogu seisukohale.

40. Nendel asjaoludel näib mulle kummaline, et Euroopa Kohtul palutakse taas kord lahendada üsna keerukas seadusandlik vaidlus ja ühtaegu – kuna kõik nõustuvad, et vaidlustatud meetmed on head ja neid ei peaks viivitamata likvideerima – tagada, et tema lahendil ei oleks tagajärgi. Tavaliselt ei ole kohtul seesugust ülesannet.

6 — Vt muu hulgas kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika.

7 — Vt muu hulgas kohtuotsus parlament vs. nõukogu, C-48/14, EU:C:2015:91, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika.

41. Peale selle on mõlemad vaidluspooled esiteks esitanud – teatavates piirides – mõistlikke argumente. Teiseks, kuigi nii parlament kui ka komisjon on nõukogu pooldatava tõlgenduse vastu, ei ole nad omavahel kokkuleppel selles, milline on õige õiguslik alus. Nagu kohtuistungil põhjal näib, on käesolevas menetluses asunud seisukohtadele pigem oma eelistustest kui õiguslikust argumentatsioonist lähtudes. See on kahetsusväärne, arvestades, et nagu mainitud, peab õigusliku aluse valik olema objektiivne. Näib siiski, et selle võib kirjutada ELTL artikli 349 sõnastuse arvele, mis ei ole just selguse musternäidis.⁸

B. *Äärepoolseimate piirkondade ja liidu vahelist suhet reguleerivad põhimõtted: lõimumine ja kohandamine*

42. Äärepoolseimate piirkondade ja liidu vaheline kahetine suhe põhineb kahel põhimõttel, mis näivad teineteisele vastanduvat. Nendevahelise vastastiktoime täielik ilmumine ja mõistmine seisab alles ees.

43. Alates 1957. aastast on tollase nimetusega ühenduse õigus põhimõtteliselt olnud äärepoolseimate piirkondade eelkäijate, nimelt Prantsusmaa ülemeredepartemangude suhtes täielikult kohaldatav. Seevastu ülemeremaade ja -territooriumide suhtes kohaldatakse liidu õigust ainult konkreetselt ette nähtud ulatuses.⁹ Seda põhimõtet, mis, nagu edaspidi näeme, tuleneb praegu ELL artikli 52 lõike 2 ja ELTL artikli 355 lõike 1 koostoimest, nimetatakse *integreerimise põhimõtteks* ning see viitab äärepoolseimate piirkondade täielikule assimileerimisele liidu õiguskorda.

44. Teisest küljest aga on harva nii, et üks suurus sobib kõigile. Õnneks ei eelda liidu õiguse terviklik kohaldamine ühe ja sama reeglistiku kohaldamist, vaid lihtsalt reeglite ühetaolist kohaldamist. Muu hulgas muudavad mitmesugused äärepoolseimate piirkondade struktuurilised ebasoodsad asjaolud keerukaks liidu õiguse kohaldamise täiesti moduleerimata kujul. Sellepärast tunnistati juba varakult vajadust äärepoolseimate piirkondade erisusi eraldi käsitleda. Seda põhimõtet, mida nüüd kajastab ELTL artikkel 349, nimetatakse *kohandamise põhimõtteks*.

45. Aja jooksul aga arenesid need põhimõtted erinevalt. Kuigi alguses redaktsioonis oli EMÜ asutamislepingu artikli 229 artikli esimeses lõigus sätestatud, et EMÜ asutamislepingut „kohaldatakse” tolleaegsete liikmesriikide suhtes, olid sama artikli teises lõigus seejärel sätestatud eeskirjad asutamislepingu kohaldamiseks teatavate Prantsusmaa ülemereterritooriumide suhtes. Euroopa Kohus märkis 1970. aastatel ühes oma põhjanevas otsuses, et reeglits on integreerimise põhimõte: pärast algse kaheaastase tähtaja möödumist oli EMÜ asutamisleping kui selline nende territooriumide suhtes kohaldatav, ehkki nõukogul oli jätkuvalt õigus „võtta vastu erimeetmeid, et tulla vastu nende territooriumide vajadustele”.¹⁰ Teatavates 1990. aastate alguse kohtuotsustes aga asetati need nõukogule antud kohandamisvolitused küsimärgi alla.¹¹

8 — Vt samamoodi Ziller, J., „The European Union and the Territorial Scope of the European Territories”, 38, *Vict. U. Wellington L. Rev.*, 51, lk 62, kus viidatakse EÜ artikli 299 lõike 2 „väga komplitseeritud sõnastusele” (edaspidi „Ziller (2007)”), ja Omarjee, I., „Specific Measures for the Outermost Regions after the Entry into Force of the Lisbon Treaty” – Kochenov, D. (toim), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, Kluwer Law, Madalmaad, 2011, lk 135, kus leitakse, et ELTL artikli 349 tekst on „pettumust valmistav”.

9 — Vt EÜ artikli 299 lõike 2 kohta kohtuotsus X ja TBG, C-24/12 ja C-27/12, EU:C:2014:1385, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika.

10 — Vt kohtuotsus Hansen & Balle, 148/77, EU:C:1978:173, punktid 10 ja 11. Vt samuti kohtuotsus Coopérative agricole d’approvisionnement des Aviron, 58/86, EU:C:1987:164, punktid 13 ja 14.

11 — Vt kohtuotsused Legros jt, C-163/90, EU:C:1992:326, ning Lancry jt, C-363/93 ja C-407/93-C-411/93, EU:C:1994:315. Viimati nimetatud kohtuasjas märkis Euroopa Kohus, et nõukogule EMÜ asutamislepingu artikli 227 lõikega 2 antud kohandamisvolitused piirduvad nende küsimustega, mida ei ole selles sättes nimetatud seal loetletud territooriumide suhtes vahetult kohaldatavaks (vt selle kohtuotsuse punktid 37 ja 38).

46. Spektri teises servas olid järjest sagenenud poliitilised üleskutsed võtta rohkem arvesse äärepoolseimate piirkondade erilist olukorda.¹² Selle tulemusel võeti lõpuks vastu tervikuna uuesti läbi vaadatud säte: EÜ artikli 299 lõige 2. Selle sätte uus sõnastus asetab suurema rõhu kohandamise põhimõttele, selgitades, et äärepoolseimate piirkondade „struktuurilist ühiskondlikku ja majanduslikku olukorda tingivad nende kaugus, isoleeritus, väike pindala, rasked looduslikud olud, majanduslik sõltuvus mõnest tootest, mille püsivus ja koosmõju piiravad nende arengut” (edaspidi „äärepoolseimate piirkondade tunnused”). Peale selle löi see säte iseseisva õigusliku aluse äärepoolseimate piirkondade suhtes „erimeetmete” vastuvõtmiseks. Vahepeal astus Euroopa Kohus 1998. aasta algul mõnevõrra üllatava paralleelsammu, tehes kohtuotsuse, mis näis taas tunnustavat EÜ artikli 299 lõikega 2 nõukogule antud kohandamisvolitusi.¹³

47. Jääb siiski tõsiasi, et Euroopa Kohus ei ole tõlgendanud EÜ artikli 299 lõike 2 ega ELTL artikli 349 sisu.¹⁴ Analüüsin viimati nimetatud sätet edaspidi vastavalt vajadusele, kui käsitlen poolte esitatud argumente. Siinkohal aga on kohane panna kirja mõned üldisemad tähelepanekud seoses ELTL artikli 349 kohaldamisalaga.

48. Esiteks on selge, et nimetatud kaks juhtpõhimõtet – integreerimise põhimõte ja kohandamise põhimõte – ei sobi omavahel väga hästi kokku ning mõlema jätmine peamiseks eesmärgiks tundub üsna paradoksaalne. Sellega seoses tuleks tähele panna, et kui pidada kohandamise põhimõtet olulisemaks kui integreerimise põhimõtet, kaasneb sellega äärepoolseimatele piirkondadele – erinevalt ülemeremaadest ja -territooriumidest – võimalus nii-öelda tordilt kirsse noppida.¹⁵ Probleem teravneb veelgi, kui arvestada, et teatavad ebasoodsas olukorras olevad piirkonnad liidu mandriosas võivad samamoodi või rohkemgi vajada erikohtlemist, vähemasti pärast 2004. aastal alanud laienemislainet.

49. Teiseks, nagu nõukogu möönab, ei ole seadusandja alati olnud järjepidev otsustamisel, kas tugineda äärepoolseimate piirkondade suhtes kohaldatavates erimeetmetes ELTL artiklile 349 (või selle sätte eelmistele variantidele) või valdkondlikele õiguslikele alustele.

50. Kolmandaks, kuigi Lissaboni lepinguga jagati EÜ artikkel 299 kolmeks eri sätteks – ELL artikkel 52 ning ELTL artiklid 349 ja 355 –, ei ole selle mitmeks jagamise tähendus selge.¹⁶ ELL artikli 52 lõike 1 kohaselt kohaldatakse „aluslepinguid” liikmesriikide suhtes – kes näivad olevat adressaadid, kuna sama artikli lõikes 2, kus on ette nähtud „aluslepingute” territoriaalne kohaldamisala, on viidatud ELTL artiklile 355. Nii on erinevalt varasemast selge, et Euroopa Liidu lepingu territoriaalne kohaldamisala on seesama mis Euroopa Liidu toimimise lepingul. Äärepoolseimate piirkondade kohta on ELTL artikli 355 lõikes 1 märgitud, et nende suhtes kohaldatakse „[a]luslepingute sätteid” „kooskõlas” artikliga 349. Viimati nimetatud sättest aga ei selgu geograafilise üksikasjalikkusega, kuidas „aluslepinguid” äärepoolseimatele piirkondadele kohaldatakse; seal on vaid territooriumide loetelu. Sellegipoolest võimaldab see artikkel nõukogul vastu võtta erimeetmeid, muu hulgas selliseid, millega

12 – Vt muu hulgas Maastrichti lepingule lisatud deklaratsioon ühenduse äärepoolseimate piirkondade kohta (EÜT 1992, C 191, lk 104); äärepoolseimate piirkondade presidentide 14. märtsi 1996. aasta „Funchali deklaratsioon”; Euroopa Parlamendi 24. aprilli 1997. aasta resolutsioon äärepoolseimate piirkondade arenguprobleemide kohta (EÜT 1997, C 150, lk 62); ja Amsterdami lepingule lisatud deklaratsioon nr 30 saarealade kohta (EÜT 1997, C 340, lk 136).

13 – Vt kohtuotsus Chevassus-Marche, C-212/96, EU:C:1998:68 (mida kinnitas kohtuotsus Sodiprem jt, C-37/96 ja C-38/96, EU:C:1998:179), kus Euroopa Kohus näib olevat üritanud eristada tolle kohtuasja asjaolusid asjaoludest kohtuasjas Legros jt, C-163/90, EU:C:1992:326. Kommentaatorid on välja pakkunud, et Euroopa Kohus sai inspiratsiooni EÜ uuest artikli 299 lõikest 2, mille sõnastus avaldati *Euroopa Ühenduste Teatajas* 10. novembril 1997; st enne kui Euroopa Kohus pidi tegema nimetatud kohtuasjas otsuse (mille ta tegi 19. veebruaril 1998); vt Ziller (2007), lk 62, ja Kochenov, D., „The application of EU Law in the EU’s overseas regions, countries, and territories after the entry into force of the Treaty of Lisbon”, 20, *Mich. St. Int’l. L. Rev.*, 669, lk 708.

14 – Vt siiski kohtumäärus Região autónoma dos Açores vs. nõukogu, C-444/08 P, EU:C:2009:733. Vt samuti Üldkohtu otsus Sinaga vs. komisjon, T-321/00, T-222/01 ja T-217/99, EU:T:2006:251.

15 – Sellest probleemist oli Euroopa Kohus väidetavalt teadlik, kui ta menetles kohtuasju Legros jt, C-163/90, EU:C:1992:326, ja Leplat, C-260/90, EU:C:1992:66; vt Ziller (2007), lk 60.

16 – Kommentaatorid pakuvad, et selle jagamise eesmärk oli lihtsalt „korrastada” EÜ artikli 299 sõnastust; vt Ziller, J., „Outermost Regions, Overseas Countries and Territories and Others after the Entry into Force of the Lisbon Treaty” – Kochenov, D. (toim), *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, Kluwer Law, Madalmaad, 2011, lk 81 ja 82 (edaspidi „Ziller (2011)"); ja Murray, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, TMC Asser Press, Madalmaad, 2012, lk 89.

teatavatel tingimustel muudetakse „aluslepingute kohaldamis[t]” nendele piirkondadele. Sellepärast näib mulle, et ELTL artikkel 349 kujutab endast õiguslikku alust „erimeetmete” vastuvõtmiseks, aga samas ka piiritleb täpsustavalt „aluslepingute” territoriaalset kohaldamisala äärepoolseimate piirkondade suhtes, viidates nendele meetmetele.

51. Neljandaks on ELTL artiklit 349 võrreldes eelmiste redaktsioonidega pisut täiustatud. Kõigepealt on kaotatud üldine viide Prantsusmaa ülemeredepartemangudele, mis jättis mulje, et äärepoolseima piirkonna staatus oleneb sellest, kuidas territoorium on siseriiklikus õiguses kvalifitseeritud. Peale selle ei ole ELTL artikli 349 teises lõigus erinevalt varasemast enam ette nähtud, et nõukogu peab arvestama teatavaid poliitikavaldkondi,¹⁷ vaid on sätestatud, et erimeetmed „on seotud eelkõige” selliste poliitikavaldkondadega. Seega on äärepoolseimate piirkondade poliitikavaldkondadest saanud erimeetmete ese, mitte põhjus – funktsioon, mida juba täidavad äärepoolseimate piirkondade loetletud tunnused.

52. Lõpuks aga on üks Lissaboni lepinguga kaasnenud muudatus paraku vee sogaseks ajanud. Pean silmas ELTL artikli 349 esimese lõigu teises lauses sisalduvat näiliselt mittemidagiütlevat viidet võimalusele, et „nõukogu [võib võtta] erimeetme[i]d [...] seadusandliku erimenetluse kohaselt”. Ühest küljest näib mulle, et ELTL artikkel 349 ise kujutab endast ELTL artikli 289 lõike 2 tähenduses seadusandlikku erimenetlust. Selle lause mõju suhtes aga lahknevad nii kommentaatorite¹⁸ kui ka poolte ja menetlusse astujate seisukohad suulises menetluses¹⁹. Käesolevates kohtuasjades ei ole siiski vaja seda küsimust määravalt lahendada.

C. Kas ELTL artikkel 349 piirdub esmase õiguse kohandamisega (komisjoni teooria)?

53. Alates Amsterdami lepingu vastuvõtmisest on komisjon järjekindlalt kaitsnud ELTL artikli 349 kitsast tõlgendust.²⁰ Sisuliselt põhineb see artikli 349 ja artikli 355 lõike 1 nii-öelda unisoonis käsitamisel, mille kohaselt kohaldatakse äärepoolseimate piirkondade suhtes tavaolukorras üksnes „aluslepingute sätteid”,²¹ mitte aga teise õiguse akte. Kuna ELTL artiklis 349 on ette nähtud, et nõukogu „võtab [...] erimeetmed, mis on suunatud [...] *aluslepingute kohaldamise tingimuste* sätestamisele nendes piirkondades” (kohtujuristi kursiiv), järeldab komisjon sellest, et nimetatud säte kõigest annab nõukogule volitused kohandada seda, kuidas esmast õigust äärepoolseimatele piirkondadele kohaldatakse.

54. Komisjoni tõlgenduse eelis on selle otsekohesus. Sellegipoolest valmistab see mulle mitmel tasandil muret.

17 — Need poliitikavaldkonnad on: tolli- ja kaubanduspoliitika, maksupoliitika, vabatsoonid, põllumajandus- ja kalanduspoliitika, toorainete ja hädavajalike tarbekaupadega varustamise tingimused, riigiabi ning struktuurifondidele ja ühenduse horisontaalprogrammidele ligipääsu tingimused (edaspidi „äärepoolseimate piirkondade poliitikavaldkonnad”).

18 — Perrot., D., väidab – „Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne”, *R.T.D. Eur.*, 2009, lk 733 –, et selle „ettekuulutusliku” lause eesmärk on allutada ülimuslikkusele teised seadusandlikud erimenetlused, milles ette nähtud hääletamisnõuded on rangemad kui need, mis tulenevad ELL artikli 16 lõikest 3 (kvalifitseeritud hääletenus). Omarjee., I., näib olevat vastupidisel seisukohal; vt *op. cit.*, lk 134. Ziller (2011) väidab, et selle lause tõlgendamisel tuleb arvestada põhiseaduslepingu artikli III-330 sõnastust, mis viitas teatavat liiki seadusandlikele aktidele uues normide hierarhias, mis, nagu on võimalik tõendada, vastas Lissaboni lepinguga ette nähtud „triptühhonile”, mis koosneb seadusandlikest, delegeeritud ja rakendusaktidest.

19 — Sain nendest argumentidest aru nii, et *nõukogu ja Hispaania Kuningriik* märkisid ELTL artikli 349 ajaloolise tõlgenduse põhjal, et selle lause eesmärk on anda nõukogule võimalus võtta vastu erimeetmeid nii seadusandlike kui ka mitteseadusandlike aktide kujul. *Portugali Vabariik* asus seisukohale, et selle lause eesmärk on muuta ELTL artikkel 349 prioriteetseks teiste seadusandlike erimenetluste ees, *Prantsuse Vabariik* aga märkis, et eesmärk on kumuleerida nende menetluste nõuded. *Komisjon* ei nõustunud ühegagi nendest seisukohtadest, väites muu hulgas, et seadusandliku ja mitteseadusandliku akti eristamine ei ole sama mis „liidu esmase/teise õiguse” dihhotoomia.

20 — Vt muu hulgas komisjoni presidendi R. Prodi 4. septembri 2001. aasta vastus parlamendi küsimusele P-1691/2001 (EÜT 2002, C 81 E, lk 52), mille kohaselt „komisjon jääb seisukohale, et [EÜ] artikli 299 lõiget 2 tuleb kasutada õigusliku alusena üksnes asutamislepingu sätete erandite jaoks, ilma et see piiraks õiguslike erialuste kasutamist ühise poliitika küsimustes”.

21 — Peaksin märkima, et ELTL artikli 355 lõike 1 teatavates keeleversioonides (näiteks taani ja saksa) on viidatud mitte „aluslepingute sätetele”, vaid lihtsalt „aluslepingutele”.

55. Esiteks olen eespool punktis 50 märkinud, kuidas „aluslepinguid” kui ELL artiklis 52, samuti ELTL artiklis 349 ja artikli 355 lõikes 1 kasutatud mõistet äärepoolseimatele piirkondadele kohaldatakse. Nagu kohe selgitan, ei toeta need sätted komisjoni seisukohta.

56. Kui ei ole märgitud teisiti, tuleb mõistet „aluslepingud” harilikult mõista nii, et see viitab liidu õiguskorrale tervikuna (liidu õigustikule), mitte kitsamas tähenduses. Iseäranis on see nii, kui nimetatud sõna esineb mitmuse vormis, nagu eespool nimetatud sätetes. Tunnustada üksnes esmase, kuid mitte teise õiguse kohandamise volitusi oleks ebaloogiline ja vastuolus põhimõttega, mille kohaselt suurem tavaliselt hõlmab väiksemat. Mujal, näiteks ELL artiklis 19 ja ELTL artiklis 258, käsitatakse viiteid mõistele „aluslepingud” harilikult nii, et see hõlmab teise õiguse norme. Komisjonil on muidugi õigus, et iga sätet tuleb käsitada selle sätte enda sõnastust arvestades. Arvatavasti ilmselget tõsiasja korrares märkin, et sel põhjusel ei hõlma teise õiguse norme näiteks viited „aluslepingutele” ELL artikli 6 lõike 1 esimeses lauses ega ELTL artikli 1 lõike 2 teises lauses seoses nende staatusega üldises normide hierarhias. Ent ELL artikkel 52 ning ELTL artikkel 349 ja artikli 355 lõige 1 on üldist laadi sätted (kaks viimati nimetatut kuuluvad EL toimimise lepingu seitsmendasse ossa „Üld- ja lõppsätted”). Pealegi, olenemata sellest, mida komisjon võib väita, ei toeta ülemeremaid ja -territooriume käsitlev kohtupraktika tema seisukohta.²²

57. Teiseks ei pea paika Euroopa Kohtu küsimusele vastuseks esitatud idee, et komisjoni teooria võiks tuleneda ELTL artiklist 288: peale õiguslike tagajärgede reguleerimise on nimetatud sättes ette nähtud, *kellele* teise õiguse aktid on suunatud (adressaadid). Seevastu ei ole seal märgitud, *kus* neid õigusakte kohaldatakse.

58. Kolmandaks näib komisjon tõlgendavat ELTL artiklit 349 valikuliselt. Nimetatud sätte esimene lõik lubab nõukogul „[võtta] erimeetmed, mis on suunatud *eriti* aluslepingute kohaldamise tingimuste sätestamisele nendes piirkondades, *kaasa arvatud ühine poliitika*” (kohtujuristi kursiiv). Seega on küll selge, et kõnealused erimeetmed võivad sisaldada aluslepingute kohaldamise eritingimusi, kuid need ei piirdu üksnes selle aspektiga.

59. Neljandaks on ELTL artikli 349 teises lõigus märgitud, et erimeetmed on seotud „eelkõige” äärepoolseimate piirkondade poliitikavaldkondadega. Kuivõrd mitu nendest poliitikavaldkondadest ei ole esmase õiguse normidega ammendavalt reguleeritud, oleks mõistlik tõlgendada ELTL artiklit 349 nii, et see muu hulgas volitab nõukogu teise õiguse akte muutma.

60. Viiendaks annab juba seegi, et nõukogu võib võtta vastu erimeetmeid „seadusandliku erimenetluse kohaselt”, kinnitust mõttele, et ELTL artiklit 349 võib kasutada teise õiguse normide kohandamiseks, olenemata sellest, milline täpselt on selle lause eesmärk.

61. Lõpuks märgib komisjon, et tema tõlgendus on kooskõlas ELTL artikliks 349 saanud sätte kujunemislooga. Selles küsimuses ei arva ma, et ELTL artiklit 349 mõistmisel saaks lähtuda (eriti) EÜ asutamislepingu artikli 229 lõike 2 sõnastusest, mis on kardinaalselt teistsugune. Vastupidi, ELTL artiklit 349 tuleb tõlgendada selle artikli enda sõnastust arvestades.

62. Eelneva põhjal ja hoolimata komisjoni teistest argumentidest järeldan, et ELTL artikkel 349 ei piirdu esmase õiguse normide kohandamisega. Seetõttu tuleks jätta hagid kohtuasjades C-133/14-C-135/14 rahuldamata.

22 — Kohtuotsuses van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32) märkis Euroopa Kohus, et EÜ asutamisleping ei ole EÜ asutamislepingu artikli 227 lõike 3 (nüüd ELTL artikli 355 lõige 2) alusel kohaldatav Hollandi Antillidele kui ülemeremaale või -territooriumile, kui seda ei ole ette nähtud erisättega; selle tagajärjel ei olnud kohaldatavad ka teise õiguse normid, vt punktid 35-41.

D. Kas ELTL artikliga 349 on vastuolus liidu õiguse rakendamise edasilükkamine (parlamendi peamine argument)?

63. Parlamendi seisukoht näib paigutuvat institutsioonidevahelises vaidluses „keset küla”. Tema peamine väide seisneb selles, et lihtsalt liidu õiguse rakendamise edasilükkamine ei pruugi olla ette nähtud ELTL artikliga 349, vaid sellekohane otsus tuleb vastu võtta valdkondlikel õiguslikel alustel. Tema arvates annavad juba valdkondlikud alused liidu seadusandjale võimaluse kehtestada diferentseeritud rakendustähtaegu. Seevastu ei õigusta väidetavalt ükski äärepoolseimate piirkondade tunnus ise selliste meetmete võtmist.

64. Kuigi tasakaalustatud lähenemisviisid mulle teataval määral sümpatiseerivad, ei saa siintoodu olla edukas. Ühest küljest annab see, et parlament ei nõudnud minidirektiivi tühistamist, tunnistust vähesest veendumusest.²³ Olulisem aga on, et ELTL artikkel 349 viitab pelgalt „erimeetmetele”. See ei paista välistavat võimalust, et nõukogu lükkab liidu meetme rakendamise kuupäeva edasi.

65. Et oleks kindel, on ELTL artiklis 349 selgitatud, mida tähendavad „erimeetmed”, mida nõukogu võib vastu võtta: „nõukogu [võtab] erimeetmed, mis on suunatud *eriti* aluslepingute kohaldamise tingimuste sätestamisele nendes piirkondades, *kaasa arvatud* ühine poliitika. [...] [Need erimeetmed] on seotud *eelkõige* selliste valdkondadega nagu [äärepoolseimate piirkondade poliitikavaldkonnad]” (kohtujuristi kursiiv). Nagu näha, on kasutatud sõnastust, mis ei viita ammendavusele. Nii et isegi eeldusel, et vaidlustatud meetmete rakendamise kuupäeva edasilükkamist ei saa lugeda sedalaadi olukordade hulka, ei välista selle sätte sõnastus seda võimalust.

66. Olulisem aga on, et kui nõukogu otsustab liidu meetme rakendamiskuupäeva ELTL artikli 349 kohaselt edasi lükata, kujutaks see endast tõepoolest üldnormist kõrvale kalduvat „erimeedet”. Nagu nõukogu ja Portugali Vabariik õigesti märgivad, ei paku ELTL artikkel 349 ise õiguslikku alust parlamendi tõlgendusega tegelikult kaasnevaks kunstlikuks vahetegemiseks küsimuses, kas kõnealused erimeetmed on püsivad või ajutist laadi. See, et ELTL artiklis 349 on kirjeldatud äärepoolseimate piirkondade tunnuseid kui püsivaid, ei ole oluline seoses nende erimeetmete ajutisusega, mida nõukogu võib vastu võtta. Ehk öieti, nagu ma edaspidi selle küsimuse juurde tagasi pöördudes selgitan – ja nagu väidab Portugali Vabariik –, kujutaks püsiv erand endast kindlasti tõenäolisemalt ELTL artikli 349 kolmanda lõigu rikkumist. Pealegi, kui nõukogu saab ELTL artikli 349 alusel vastu võtta erimeetme, millega arvatakse teatav äärepoolseim piirkond liidu õiguse kohaldamisalast tervikuna välja – võimalusega see otsus hiljem periooditi uuesti üle vaadata –, ei näe ma, kuidas tal ei oleks võimalik sama hästi edasi lükata ka teisese õiguse akti sellises piirkonnas rakendamise kuupäeva.

67. Eelneva põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku mitte nõustuda parlamendi väitega, et liidu õiguse rakendamise edasilükkamine on ELTL artikliga 349 vastuolus. Seetõttu tuleb jätta hagi kohtuasjas C-136/14 ning määruse artikli 4 vaidlustus kohtuasjas C-132/14 rahuldamata. Jääb üle teha otsus seoses parlamendi väitega, et nõukogu ei saanud tugineda määruse artiklite 1 ja 2 ning artikli 3 lõike 3 vastuvõtmisel ELTL artiklile 349, mida analüüsin käesoleva ettepaneku punktis 78 ja järgmistes punktides. Enne seda aga on vajalikud mõned lisamärkused.

E. Täiendavad mõtted nõukogu lähenemisviisi kohta

68. Eelnevast nähtuvalt jääb järele nõukogu seisukoht, millega ma saan põhimõtteliselt nõustuda. Ehkki see ei pruugi olla tingimata vajalik, kasutan siin ELTL artiklist 349 põhjustatud arutelu arvestades ja selleks, et tuua selgust tuleviku huvides, siiski võimalust esitada oma seisukohad ja reservatsioonid seoses nõukogu tõlgendusega.

23 — Vastuseks kohtuistungil esitatud küsimusele kinnitas parlament, et ta jättis minidirektiivi vaidlustamata poliitilistel põhjustel.

69. Kõigepealt ei veena mind nõukogu (ja menetlusse astujate) seisukoht, et igas seadusandlikus eelnõus, mille teema on äärepoolseimaid piirkonnad, tuleb kasutada ELTL artiklit 349 kui *lex specialis*'t. Esiteks käsitles ainus alus, millega nõukogu niisugust seisukohta põhjendas, vägagi teistsuguseid asjaolusid.²⁴ Teiseks ei ole nõukogu, kes lähtub oma seisukohas peamiselt ELTL artikli 349 geograafilisest spetsiifilisusest, selgitanud – välja arvatud ELTL artikli 114 kohta –, miks on ELTL artikkel 349 oma normatiivse sisu osas spetsiifilisem kui komisjoni pakutud valdkondlikud alused. Kolmandaks – kuigi see, millist õiguslikku alust kasutati teiste liidu meetmete vastuvõtmiseks, ei puutu asjasse²⁵ – leian, et nõukogu lähenemisviis ei ole kooskõlas tema enda praeguse praktikaga.²⁶ Neljandaks näib, et nõukogu pakutud ELTL artikli 349 tõlgenduses ei ole arvestatud seda, et äärepoolseimatel piirkondadel ei ole selle sätte alusel automaatselt õigust nõuda oma konkreetse olukorra arvessevõtmist.²⁷

70. Sellepärast olen seisukohal, et aluslepingutes ei ole ette nähtud ELTL artikli 349 ülimuslikkust valdkondlike aluste suhtes. Teisisõnu ei ole ELTL artikli 349 näol tegu „seadusandliku musta auguga”. Eeldusel, et selle sätte tingimused on täidetud, on nõukogul võimalus valida, kas tugineda sellele sättele või valdkondlikele sätetele, kuid ta ei ole kohustatud valima ühte teise asemel. See muidugi ei piira eespool punktis 38 mainitud teiste üldpõhimõtete kohaldamist.

71. Seoses valikuga valdkondlike aluste ja ELTL artikli 349 vahel järeldeb nõukogu (nagu ka menetlusse astujad) selles sättes kasutatud väljendist „võttes arvesse”, et võetud meetmed kui sellised ei pea olema ette nähtud äärepoolseimate piirkondade struktuuriliste ebasoodsate asjaolude heastamiseks. Peale selle järeldeb ta sõnade „eriti” ja „kaasa arvatud” kasutamisest, nagu ka pikkadest loeteludest ELTL artiklis 349, et seda artiklit tuleb kohaldada laialt, sealhulgas, kui vaja, keskkonna küsimustes. Ta tõdeb siiski, et kõnealused erimeetmed peavad olema „vajalikud, proportsionaalsed ja täpselt kindlaks määratud”.

72. Olen nõukoguga nõus, et ELTL artikkel 349 sõnastus on ebatavaliselt lai. See annab tema seisukohale olulist tuge. Näib, et kui tekib võimalus võtta „erimeede”, on nõukogul peaaegu piiramatud seadusandlusvolitused, mis hõlmavad isegi esmase õiguse aktide kohandamist.²⁸

73. Ma ei ole aga veendunud, et nõukogu saab äärepoolseimate piirkondade tunnuseid ainult retooriliselt tunnustada; neid tuleb ka tegelikult arvesse võtta. Selle tagamine näib olevat ennekõike seadusandja ülesanne.²⁹ Seetõttu peab kohtulik kontroll jääma minimaalseks, nagu ka muude seadusandlike poliitiliste valikute puhul.³⁰ Sellest arusaamast juhindudes hoidun seisukoha võtmisest küsimuses, kas keskkonnaga seotud tegurid võivad õigustada tuginemist ELTL artiklile 349, sest seda

24 — Vt kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-533/03, EU:C:2006:64. See kohtuotsus käsitles maksukoostööalase teisese õiguse akti õigusliku aluse küsimust. Kohtuotsuse punkt 45, millele komisjon tugineb, käsitles teatavate maksude ühtlustamist käsitletud EÜ artikli 93 (nüüd ELTL artikkel 113) staatust *lex specialis*'ena EÜ artiklis 95 (nüüd ELTL artikkel 114) ette nähtud üldsätte suhtes, mis käsitles seaduste ühtlustamist. Viimati nimetatud sättes on sõnaselgelt märgitud, et seda kohaldatakse, „kui [...] ei ole ette nähtud teisiti”, ja veel enam, et seda ei kohaldata „maksusätete” ühtlustamise suhtes. Seetõttu näib see *lex specialis*'e näide erinevalt käesolevas menetluses käsitletavatest juhtumitest üsna enesestmõistetav.

25 — Vt kohtuotsus parlament vs. nõukogu, C-48/14, EU:C:2015:91, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika.

26 — Vt hiljutised näited: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. märtsi 2013. aasta määrus (EL) nr 228/2013, millega kehtestatakse põllumajanduse erimeetmed liidu äärepoolseimate piirkondade jaoks ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 247/2006 (ELT 2013, L 78, lk 23), mis võeti vastu ühtaegu ELTL artikli 42 lõike 1, artikli 43 lõike 2 ja artikli 349 alusel, ning nõukogu 17. detsembri 2013. aasta direktiiv 2013/61/EL, millega muudetakse direktiive 2006/112/EÜ ja 2008/118/EÜ seoses Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade ja eriti Mayotte'i staatusega (ELT 2013, L 353, lk 5), mis on vastu võetud ELTL artikli 113 alusel (mis nõuab ühehäälsust) samal päeval mil vaidlustatud meetmed. Kohtuistungil selle kohta esitatud küsimusele vastas nõukogu, et ELTL artiklit 349 ei võetud viimati nimetatud direktiivi õiguslikuks aluseks „praktilistel põhjustel”.

27 — Vt selle kohta kohtumäärus Região autónoma dos Açores vs. Council, C-444/08 P, EU:C:2009:733, punktid 38 ja 39.

28 — Endine kohtunik Puissochet vihjas oma kohtuvälises kirjutises „Aux confins de la Communauté européenne : Les régions ultrapériphériques” – Rodríguez Iglesias, G. C. jt (toim), *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, Nomos, Baden-Baden, 1999, lk 506, joonealune märkus 54, võimalusele, et kohtuotsuse Chevassus-Marche (C-212/96, EU:C:1998:68) keskmes olnud meretolle käsitlevat otsust ei tarvitsenud rajada EÜ asutamislepingu artiklile 235 (nüüd ELTL artikkel 352) lisaks EÜ asutamislepingu artikli 227 lõikele 2.

29 — Vrd eespool viidatud Perrot, D., joonealune märkus 56. Vt analoogia põhjal kohtuotsus Sodiprem jt (C-37/96 ja C-38/96, EU:C:1998:179), punkt 33.

30 — Vrd seoses EMÜ asutamislepingu artikli 227 lõikega 2 kohtuotsus Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, 58/86, EU:C:1987:164, punktid 14 ja 17.

ei ole käesolevas menetluses tarvis teha. Märgin siiski järgmist: niisugustel juhtudel nagu käesolev tuleneb ELTL artiklist 293, et nõukogu peab seadusandliku eelnõu õiguslikku alust muutes tegutsema ühehäälselt. Veel enam, niisuguses olukorras ei saa välistada, et komisjon võib oma ettepaneku tagasi võtta, kui sellekohased nõuded on täidetud.³¹

74. Seda arutluskäiku järgides peaksin osutama – esiteks –, et ELTL artiklisse 349 on sisse ehitatud „ohutusventiil”: kõnealused erimeetmed ei tohi „õhnesta[da] liidu õiguskorra [...] terviklikkust ja sidusust”. Ent mida see tähendab? Kas see on tegelikult sama mis tavapärase proportsionaalsuse kontroll selles mõttes, et erimeetmed peavad olema „vajalikud, proportsionaalsed ja täpselt kindlaks määratud”?

75. See sõnastus pärineb kohtuotsusest *Chevassus-Marche*,³² mis käsitles EÜ asutamislepingu artikli 227 lõiget 2, mis on põhjalikult uuesti läbi vaadatud säte. Sellepärast on kaheldav, kas seda kohtupraktika suunda saab niisama lihtsalt ELTL artiklile 349 üle kanda. Õigupoolest näib võimalus „õhnesta[da] liidu õiguskorra [...] terviklikkust ja sidusust” mõneti sarnanevat ELTL artikli 256 lõikes 2 kasutatud mõistega „tõsine oht, et [...] otsused mõjutavad liidu õiguse ühtsust või järjepidevust”. Ikkagi on – õigusega – küsitud, kas ELTL artikli 349 alusel on üldse võimalik siseturu või ühise poliitikaga seotud määrustest kõrvale kalduda, õhnestamata nende toimimist ja liidu õiguskorra terviklikkust ja sidusust.³³ Ometi ei näe ma teist võimalust – vastupidine seaks ohtu ELTL artikli 349 eesmärgi. Tegelikult on juba olemas mõningane seda seisukohta toetav kohtupraktika (kuigi tuleb tunnistada, et see ei käsitle otseselt EÜ artikli 299 lõiget 2 ega ELTL artiklit 349): kohtuasjas *RAR*³⁴ märkis kohtujurist Mischo, et piiramata võimalus ekspordida põllumajandusabi kasutades toodetud suhkrut Assooridelt ülejäänud ühenduse territooriumile tähendaks „süsteemi moonutamist”. Euroopa Kohus aga vastas, et sõnaselge keelu puududes ning kaupade vaba liikumise aluspõhimõtet arvestades ei ole niisuguse suhkru ühendusse vedamise suhtes piiranguid. Pealegi oli seda abi lubava raamprogrammi eesmärk mitte Assooride turgu osadeks jaotada ega luua ületamatuid kaubandustõkkeid, vaid aidata kaasa siseturul tegutsemisele, andes teatavaid soodustusi.³⁵

76. Teiseks usun ELTL artikli 349 kolmandast lõigust tulenevat, et nõukogu volitustel peab olema seadusandlik piir, mis kajastab äärepoolseimate piirkondade eristamist ülemeremaadest ja -territooriumidest. Kogu äärepoolseima piirkonna staatuse saamise mõte on ju selles, et liidu õigust tuleks põhimõtteliselt tervikuna kohaldada, niivõrd kui kohalik olukord seda võimatuks ei muuda. Seda arvestades kahtlen, et selle sätte eesmärgiga on kooskõlas püsiva erandiga nõustumine ilma, et seda hiljem mis tahes kujul korrapäraselt üle vaadataks, või ilma automaatse lõppemise klauslita.³⁶

77. Olgu sellega, kuidas on; käesolevas menetluses ei ole väidetud, et vaidlustatud meetmed ohustavad liidu õiguskorda. Sellepärast ei ole Euroopa Kohtul vaja selles küsimuses otsust teha.

31 — Seadusandliku tavamenetluse suhtes vt kohtuotsus *nõukogu vs. komisjon*, C-409/13, EU:C:2015:217.

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

33 — Vt eespool viidatud *Omarjee*, I, lk 135.

34 — Kohtujuristi ettepanek, *Mischo*, kohtuasi *RAR*, C-282/00, EU:C:2002:299, punktid 81-92.

35 — Vt kohtuotsused *RAR*, C-282/00, EU:C:2003:277, punktid 55 ja 59, ning *Sodiprem jt*, C-37/96 ja C-38/96, EU:C:1998:179, punkt 33, kus Euroopa Kohus märkis, et selliste erandite põhjustatud siseturuhäired peavad olema „võimalikult väikesed ega tohi seega avaldada üldise huviga kokkusobimatus ulatuses ebasoodsat mõju kaubandustingimustele”.

36 — Nõustub muu hulgas eespool viidatud *Kochenov*, vt lk 712.

F. Kohtuasjas C-132/14 lahendamata jäänud küsimused ning tühistamishagide tagajärjed

78. Olen juba järeldanud, et komisjoni kolm tühistamishagi (kohtuasjades C-133/14–C-135/14), nagu ka parlamendi hagi horisontaalse direktiivi vastu kohtuasjas C-136/14 ja määruse artikli 4 vaidlustamine kohtuasjas C-132/14 tuleb jätta rahuldamata. Kohtuasja C-132/14 ülejäänud osas ei eita parlament, et nõukogu võib võtta määruse artikli 3 lõiked 1 ja 2 ning artikli 5 vastu ELTL artikli 349 alusel. Seega peab Euroopa Kohus otsustama, kas nõukogu oli volitatud tuginema viimati nimetatud sättele määruse artiklite 1 ja 2 ning artikli 3 lõike 3 vastuvõtmisel või pidanuks ta tuginema hoopis ELTL artiklil 43 lõikele 2.

79. Asudes sellepärast kõigepealt käsitlema määruse artikli 1 lõiget 2, usun, et parlamendi väide selle sätte kohta, mis puudutab seinnotadega kalapüügi keeldu, põhineb, nagu nõukogu märgib, õige arusaama puudumisel määruse eesmärgist ja iseäranis määruse põhjendusest 3.³⁷ Selle asemel, et püüda säilitada suuri siirdekalasid, nagu tuunikala ja selle lähiliigid, nende liikide nimel (mis näib asjatu, arvestades nende kalade siirdelisust), on eesmärk hoopis säilitada neid *Mayotte'i ranniku lähedal kohaliku kalalaevastiku huvides*, mis – kuna seal on jätkuvalt suuresti kasutusel õngejadalaevad, mitte moodsamad seinnoodalaevad – ei suuda välislaevadega konkureerida. Seega, kuna on selge, et niisuguses keelus võetakse arvesse Mayotte'i sotsiaal-majanduslikku olukorda, oli tõepoolest võimalik võtta see keeld vastu ELTL artikli 349 alusel.

80. Samamoodi näib, et ka artiklis 2 (milles tehakse erand õigusnormidest seoses Mayotte'il lõpptarbijale jaemüügis pakutavate kalandustoodete märgistamisega) on arvesse võetud samu tegureid, nagu nähtub määruse põhjendusest 4.³⁸

81. Määruse ülejäänud vaidlusaluste sätete, nimelt artikli 1 lõike 1 ja artikli 3 lõike 3 suhtes olen nõukoguga nõus, et need näivad olevat teisejärgulised määruse peamise eesmärgi suhtes, mis on sätestada teatavad konkreetset eeskirjad ja erandid, et võtta arvesse Mayotte'i sotsiaal-majanduslikku olukorda. Seega tuleneb eespool punktis 38 mainitud kohtupraktikast, et nõukogul oli õigus tugineda ka ainult ELTL artiklile 349 ning kahetise (või kolmetise) õigusliku aluse küsimust minu arvates ei teki.

82. Niisiis asun kõigist eespool kirjeldatud kaalutlustest lähtudes seisukohale, et ka parlamendi ülejäänud vastuväited määruse artiklitele 1 ja 2 ning artikli 3 lõikele 3 kohtuasjas C-132/14 tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata ning seega tuleb kõik viis hagi tervikuna rahuldamata jätta.

G. Alternatiivsed kaalutlused

83. Kui Euroopa Kohus ei asu seisukohale, et nõukogul oli õigus võtta vaidlustatud meetmete õiguslikuks aluseks ELTL artikkel 349 üksi, on vajalikud veel mõned märkused.

1. Täielik või osaline tühistamine?

84. Komisjoni pakutud tõlgendus on üpris otsekohene: kui Euroopa Kohus peaks sellega nõustuma, tuleb vaidlustatud meetmed lihtsalt tervikuna tühistada.

37 — Selles põhjenduses on märgitud: „[...] tuleks [...] keelata tuuni ja selle lähiliikide püük seinnotadega saare lähtejoontest alates 24 miili laiuses alas, et kaitsta Mayotte'i saare lähistel suurte siirdekalade parvesid”. Määruse põhjenduses 7 aga on kirjeldatud Mayotte'i laevastikku kui „mehaanilistest õngejadalaevadest [...] koosneva[t] puudulik[k]u laevastik[k]u”.

38 — Selles põhjenduses on muu hulgas märgitud, et „kuna Mayotte'i turustuskord on väga killustatud ja puudulik, oleks kalandustoodete märgistamist käsitlevate eeskirjade kohaldamisest jaemüüjatele tulenev koormus ebaproportsionaalne võrreldes tarbijale edastatava teabega”.

85. Kui aga Euroopa Kohus peaks kinnitama hoopis parlamendi seisukohti, oleksid tagajärjed mitmesugusemad. Ühest küljest on selge, et horisontaalne direktiiv tuleks tühistada, sest seda ei saanud ELTL artikli 349 alusel õiguspäraselt vastu võtta. Teisest küljest ei ole määruse osas olukord nii ilmne. Selles osas oleneks lahendus sellest, kas Euroopa Kohus nõustub parlamendiga, 1) et ELTL artikkel 349 ei luba erimeetmeid lihtsa edasilükkamise kujul (mis viiks määruse artikli 4 tühistamiseni); 2) et määruse artiklites 1 ja 2 ning artikli 3 lõikes 3 ei ole arvestatud Mayotte'i sotsiaal-majanduslikku olukorda, vaid tegu on üldiste ühise kalanduspoliitika meetmetega (mis tähendaks nende sätete tühistamist); või 3) kõikides eespool nimetatud aspektides.

86. Sellega seoses märgib parlament, et määruse vastuvõtmisel tulnuks kasutada ühtaegu valdkondlikke õiguslikke aluseid ja ELTL artiklit 349, sest ühtset ülekaalukat alust ei ole võimalik kindlaks määrata. Nõukogu aga märgib seepeale – ja minu arvates õigustatult, nagu ka kohtuistungil küllaldaselt näha oli –, et parlament ei ole selgitanud, mil viisil ei ole määruse need sätted, mida parlamendi väitel ei saanud vastu võtta üksnes ELTL artikli 349 alusel, ülejäänutest lahutatavad. Näiteks ei näe ma, kuidas on COMFA eeskirjad Mayotte'il jaemüügiks pakutavate kalandustoodete märgistamise kohta (määruse artikkel 2) seotud ühise kalanduspoliitika kohase püügivõimsuse ja laevastikuregistriga (määruse artikli 3 lõiked 1 ja 2).

87. Siiski, kuna parlamendi hagi kohtuasjas C-132/14 ei tohiks minu arvates olla edukas, ei arenda ma seda mõttekäiku edasi.

2. Taotlus säilitada vaidlustatud meetmete mõju

88. ELTL artikli 264 lõikele 2 tuginedes taotleavad komisjon ja nõukogu, et Euroopa Kohus säilitaks vaidlustatud meetmete tühistamise korral nende mõju; parlament on vasturepliigis selle taotlusega ühinenud. Tõlgendan seda nii, et see hõlmab võimalust määrus osaliselt, nii tühistatavate sätete osas tühistada.

89. Kui Euroopa Kohus peaks vaidlustatud meetmed osaliselt või täielikult tühistama, oleks sellel niisugune tagajärg, et õigusnormid, mida nende meetmetega püüti muuta, oleksid Mayotte'i suhtes kohaldatavad nendes õigusnormides üldiselt ette nähtud ajal, paljuski samamoodi nagu mujal Euroopa Liidus. Pooled on nõus, et vaidlustatud meetmeid on vaja ja nende sisu on Mayotte'i praegust olukorda arvestades õigustatud.

90. Nendel asjaoludel usun, et nii tühistatavate meetmete mõju säilitamata jätta oleks erandlikult ebaproportsionaalne.

91. Olen arvesse võtnud, et komisjon ega nõukogu ei ole osutanud konkreetsele tähtajale, mille jooksul tuleks nii tühistatavate meetmete mõju säilitada, vaid on taotlenud selle mõju säilitamist kuni kohastel õiguslikel alustel põhinevate uute meetmete jõustumiseni.

92. Siiski on põhjanevalt tähtis, et õigusvastaste aktide mõju ei säilitataks kauem kui tingimata vaja. Sellega seoses märgin, et käesolevate juhtumite puhul kestis seadusandlik menetlus – mille suhtes kehtisid ka ajalised piirangud – alates ettepaneku tegemisest kuni akti vastuvõtmiseni ligikaudu kuus kuud. Kuna institutsioonide vahel ei ole poliitilist lahkarvamust seoses vaidlustatud meetmete vajalikkuse või sisuga, peaks olema võimalik kiire seadusandlik menetlus. Niisiis, et julgustada liidu seadusandjat vastavalt tegutsema, kui Euroopa Kohus peaks vaidlustatud meetmed täielikult või osaliselt tühistama, olen seisukohal, et nii tühistatud meetmete mõju tuleb säilitada kuni kuue kuu jooksul alates käesolevates liidetud kohtuasjades otsuse tegemisest.

VI. Kohtukulud

93. Kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kõikides viies kohtuasjas on nõukogu taotlenud kohtukulude hüvitamist ning parlament ja komisjon on vastavad kohtuvaidlused kaotanud.

94. Kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ja institutsioonid ise oma kohtukulud. Sellepärast peavad Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik ja Portugali Vabariik kõikides viies kohtuasjas oma kohtukulud ise kandma.

VII. Ettepanek

95. Kõiki eespool kirjeldatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- jätta hagid rahuldamata,
- mõista kohtukulud välja parlamendilt ja nõukogult; ja
- jätta Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi ja Portugali Vabariigi kohtukulud nende endi kanda.