DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
25. februar 1999 *

I de forenede sager C-164/97 og C-165/97,

Europa-Parlamentet ved kontorchef Johann Schoo og João Sant'Anna, begge Europa-Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent John Carbery og Thérèse Blanchet, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Xavier Lewis og Pieter van Nuffel, begge Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

intervenient,

* Processprog: fransk.

angående påstande om annullation dels af Rådets forordning (EF) nr. 307/97 af 17. februar 1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 3528/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening (EFT L 51, s. 9), dels af Rådets forordning (EF) nr. 308/97 af 17. februar 1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 2158/92 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande (EFT L 51, s. 11),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet (refererende dommer), og dommerne J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. oktober 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. december 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævninger indgivet til Domstolens Justitskontor den 30. april 1997 har Europa-Parlamentet i henhold til EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation dels af Rådets forordning (EF) nr. 307/97 af 17. februar 1997 om

ændring af forordning (EØF) nr. 3528/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening (EFT L 51, s. 9), dels af Rådets forordning (EF) nr. 308/97 af 17. februar 1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 2158/92 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande (EFT L 51, s. 11).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18. juni 1997 er disse to sager blevet forenet med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling og dommen.

3 Forordning nr. 307/97 og nr. 308/97 har til formål i yderligere fem år at videreføre de fællesskabsaktioner, der har til formål at forstærke beskyttelsen af skovene mod henholdsvis luftforurening og brande, og blev vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 43.

4 For så vidt angår beskyttelsen mod luftforurening blev aktionen oprindeligt indført med en varighed af fem år ved Rådets forordning (EØF) nr. 3528/86 af 17. november 1986 (EFT L 326, s. 2) »med henblik på at øge beskyttelsen af skovene i Fællesskabet og derved bl.a. bidrage til bevarelse af landbrugets produktionskapacitet«, samt med det formål »at hjælpe medlemsstaterne med:

— på grundlag af en fælles metodik regelmæssigt at udarbejde en oversigt over de skader, der er sket på skovene, navnlig som følge af luftforurening

— på en samordnet og harmonisk måde at oprette det net af observationsområder, der er nødvendigt for at udarbejde denne oversigt, eller at udvide det allerede eksisterende net«.

Denne forordning blev udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 43 og 235.

5 Forordning nr. 3528/86 blev derefter ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2157/92 af 23. juli 1992 (EFT L 217, s. 1), der forlængede fællesskabsaktionens varighed med fem år, idet formålet med aktionen nydefineredes som følger:

»Formålet med aktionen er at hjælpe medlemsstaterne med:

— på grundlag af en fælles metodik regelmæssigt at udarbejde en oversigt over de skader, der er sket på skovene, navnlig som følge af luftforurening

— på en samordnet og harmonisk måde at oprette det net af observationsområder, der er nødvendigt for at udarbejde denne oversigt, eller at udvide det allerede eksisterende net

— at gennemføre en intensiv og permanent overvågning af skovøkosystemerne

— på samordnet og harmonisk måde at oprette et net af områder, der er nødvendigt for en sådan intensiv og permanent overvågning, eller at udvide det allerede eksisterende net«.

Denne forordning blev vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 43 og 130 S.

6 Hvad beskyttelsen mod brande angår, blev der oprindelig indført en fællesskabsaktion af fem års varighed ved Rådets forordning (EØF) nr. 3529/86 af 17. november 1986 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande (EFT L 326, s. 5), »med henblik på at øge beskyttelsen af skovene i Fællesskabet og derved især bidrage til bevarelse af landbrugets produktionskapacitet«. »Aktionen omfatter følgende forebyggende foranstaltninger:

a) støtte til skovbrugsarbejder, der kan reducere brandfaren i skovene

b) støtte til anskaffelse af rydningsmateriel, når dette er absolut nødvendigt

c) anlæggelse af skovveje, brandbælter og branddamme

d) anbringelse af stationære eller mobile strukturer til overvågning

e) tilrettelæggelse af oplysningskampagner

f) støtte til oprettelse af tværfaglige centre for indsamling af oplysninger og støtte til gennemførelse af analytiske undersøgelser af de indsamlede oplysninger.

Disse foranstaltninger suppleres med følgende:

— fremme af uddannelse af højt specialiseret personale

— fremme af harmoniseringen af teknikker og materiel

— koordinering af den forskning, der er nødvendig for gennemførelsen af de i første og andet led omhandlede foranstaltninger.«

Denne forordning blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 43 og 235.

7 En anden fællesskabsaktion til beskyttelse af skovene mod brande blev indført med virkning fra den 1. januar 1992 ved Rådets forordning (EØF)

nr. 2158/92 af 23. juli 1992 (EFT L 217, s. 3) for en femårsperiode. Aktionen havde til »formål:

— at formindske skovbrandenes antal

— at formindske skovbrandenes omfang«,

og den omfattede »foranstaltninger med følgende sigte:

a) at klarlægge skovbrandenes årsager og bestemme midlerne til deres bekæmpelse, navnlig ved hjælp af:

— undersøgelser med henblik på klarlægning af brandårsagerne og af anledningen til brandudbruddene

— undersøgelser med henblik på forslag til foranstaltninger, der kan eliminere brandårsagerne og anledningen til brandudbruddene

— kampagner med henblik på information og bevidstgørelse

b) at indføre eller forbedre forebyggelsessystemer, og navnlig som led i en samlet strategi for beskyttelse af skovområder mod brande at tilvejebringe infrastrukturer til beskyttelse mod brande, f.eks. skovveje, stier, vandforsyningssteder, brandbælter, områder med ryddet undervækst og skovfrie strækninger, samt at iværksætte arbejder med henblik på vedligeholdelse af brandbælter, områder med ryddet undervækst og skovfrie strækninger samt iværksættelse af forebyggende skovplantning

c) at indføre eller forbedre skovovervågningssystemer, herunder forebyggende overvågning, og navnlig at etablere faste og mobile overvågningsstrukturer og at tilvejebringe kommunikationsudstyr

d) at iværksætte tilknyttede foranstaltninger, navnlig følgende:

— uddannelse af højt specialiseret personale

— gennemførelse af analytiske undersøgelser og af pilot- og demonstrationsprojekter vedrørende nye metoder, ny teknik og ny teknologi, der kan gøre aktionen mere effektiv.«

Denne forordning blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 43 og 130 S.

8 Parlamentet har til støtte for sine påstande anført, at ændringsforordningerne nr. 307/97 og nr. 308/97 blev vedtaget med en urigtig hjemmel, og at dets beføjelser inden for rammerne af den procedure, hvori det deltager i udarbejdelsen af retsakter, dermed er blevet tilsidesat. Ifølge Parlamentet skulle de to forordninger have været udstedt med hjemmel i traktatens artikel 130 S, hvorfor Rådet skulle have fulgt den i traktatens artikel 189 C omhandlede procedure for samarbejde med Europa-Parlamentet; de blev imidlertid udstedt alene med hjemmel i artikel 43, således at der i stedet blot blev tale om en høring af Parlamentet.

9 Parlamentet har forklaret, at de beskyttelsesforanstaltninger for Fællesskabets skove, der er omhandlet i forordningerne, efter disses formål og indhold udgør særlige aktioner på miljøområdet, der kun indirekte og sekundært indvirker på den fælles landbrugspolitik. Listen i bilag II til EF-traktaten nævner således hverken træer eller skove, der altså ikke er produkter, der er omfattet af bestemmelserne i samme traktats artikel 39-46. De eneste ledsageforanstaltninger i forbindelse med den fælles landbrugspolitiks målsætninger, der er af betydning for skovene, er foranstaltninger til tilplantning af uproduktive arealer og plantning af træer for at beskytte landbrugsjord. De berøres ikke af de her omhandlede forordninger, der først og fremmest tager sigte på at opretholde den økologiske ligevægt på vigtige punkter og derfor henhører under den fælles miljøpolitik.

10 Rådet har anerkendt, at træ og skove ikke er landbrugsprodukter i traktatens forstand, men har bygget sin argumentation på det synspunkt, at landbrugspolitikken ikke blot er en politik vedrørende varerne, men også en politik vedrørende strukturerne. Det har i denne forbindelse anført, at den støtteordning for tilplantning af landbrugsarealer, der fra 1992 blev indført med hjemmel i traktatens artikel 42 og 43, har betegnet indledningen til en langsigtet skovpolitik med det sigte i stadig højere grad at få landbrugerne med i et snævert samarbejde om udnyttelse af skovene og bl.a. herved opnå, at Fællesskabets aktion for skovene ikke længere har den, navnlig miljømæssige karakter, som den i begyndelsen havde. Rådet er derfor af den opfattelse, at artikel 43 har kunnet bruges som eneste hjemmel for disse forordninger. Der er i dem bestemt taget højde for krav af økologisk art, men de er kun sekundære, hvorfor den fælles politik, som aktionen først og fremmest er forbundet med, i overensstemmelse med retspraksis på området må være afgørende. Således forholder det sig navnlig, når der er tale om landbrugspolitik, hvis regulering har en ved EF-traktatens artikel 38, stk. 2, sikret fortrinsstilling i forhold til de generelle bestemmelser om oprettelsen af det fælles marked.

11 Kommissionen har i sit indlæg til støtte for Rådets påstande gjort gældende, at træer og dermed skove må anses for varer som omhandlet i bilag II til traktaten, og

at fællesskabskompetencen med hensyn til dem bygger på artikel 43. Den har herved henvist til, at »Bruxelles-nomenklaturen« indeholder en position, der lyder: »andre levende planter (herunder rødder)«, der omfatter træer.

12 Det bemærkes, at efter fast retspraksis skal valget af hjemmel for en retsakt efter kompetencefordelingen i Fællesskabet ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold (jf. eksempelvis dom af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939, præmis 7, og af 23.2.1999, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 869, præmis 36).

13 Det fremgår af bestemmelserne i de ændrede forordninger, at formålene med de fælles aktioner til beskyttelse af skovene delvis er af landbrugsmæssig karakter, idet de navnlig skal være et bidrag til bevarelse af landbrugets produktionskapacitet, og delvis er af egentlig miljømæssig karakter, idet de er indført først og fremmest for at opretholde og overvåge skovøkosystemerne.

14 Når det er tilfældet, må det ved bestemmelsen af, hvilken hjemmel der er den rette, afgøres, om de omhandlede foranstaltninger navnlig er knyttet til et aktionsområde, således at retsvirkningerne for andre politikker kun har en sekundær karakter, eller om de to aspekter begge er lige væsentlige. I førstnævnte tilfælde er benyttelsen af én enkelt hjemmel tilstrækkelig (jf. dom af 4.10.1991, sag 70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 17, og af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 32 og 33). I sidstnævnte tilfælde er den utilstrækkelig (jf. dom af 30.5.1989, sag 242/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1425, præmis 33-37, og af 7.3.1996, sag C-360/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1195, præmis 30), og institutionen er forpligtet til at vedtage retsakten med hjemmel i de to bestemmelser, der er grundlag for dens kompetence (dom af 27.9.1988, sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5545, præmis 6-13). En

sådan anvendelse af en dobbelthjemmel er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige (dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 17-21).

15 Der findes ikke i retspraksis specielt vedrørende den fælles landbrugspolitik og den fælles miljøpolitik retlige oplysninger, der principielt giver grundlag for at give den ene forrang frem for den anden. I praksis er det fastslået, at en fællesskabsforanstaltning ikke kan være omfattet af Fællesskabets virke på miljøområdet, alene fordi den tager hensyn til de i EF-traktatens artikel 130 R, stk. 2, nævnte krav (dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527, præmis 20). Traktatens artikel 130 R og 130 S påvirker ikke de beføjelser, som Fællesskabet har i henhold til andre bestemmelser i traktaten, og giver kun en hjemmel for særlige aktioner på miljøområdet (jf. om anvendelsen af drivgarn, der er reguleret inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, dom af 24.11.1993, sag C-405/92, Mondiet, Sml. I, s. 6133, præmis 25, 26 og 27). Derimod skal bestemmelser, der specielt vedrører miljøpolitikken, hjemles ved traktatens artikel 130 S (jf. for så vidt angår direktiver om bortskaffelse af affald, dommen af 17.3.1993, Kommissionen mod Rådet), selv om de har betydning for det indre markeds funktion (jf. vedrørende en forordning om overførsel af affald, dom af 28.6.1994, sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2857, præmis 24, 25 og 26) eller har til formål at forbedre landbrugsproduktionen (jf. vedrørende et direktiv om plantebeskyttelsesmidler, dom af 18.6.1996, sag C-303/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2943).

16 Selv om de i forordningerne omhandlede foranstaltninger kan få en vis positiv betydning for landbrugets funktion, er der tale om indirekte virkninger, der er sekundære i forhold til fællesskabsaktionens hovedformål, nemlig at beskytte skovene, der går ud på at bevare og udnytte den naturlige arv, som skovøkosystemerne udgør, uden blot at hense til deres nytte for landbruget. Foranstaltninger til

beskyttelse af skovmiljøet mod den risiko for ødelæggelser og forringelse, der skyldes brande og luftforurening, indgår fuldstændig blandt de miljøbeskyttende aktioner, med hensyn til hvilke Fællesskabets kompetence bygger på traktatens artikel 130 S.

17 Endvidere kan Kommissionens argument om, at træer og skove under ét er landbrugsprodukter, der er omfattet af traktatens afsnit II, ikke anses for korrekt.

18 Listen i bilag II til traktaten indeholder som kapitel 6 i overensstemmelse med nummereringen i Bruxelles-nomenklaturen angivelsen »levende planter m.m.; afskårne blomster og blade«. Da der ikke findes fællesskabsretlige regler, der forklarer begreberne i dette bilag til traktaten, må der ved bilagets fortolkning lægges vægt på den fastslåede fortolkning af og de anerkendte fortolkningsmetoder med hensyn til den fælles toldtarif (jf. dom af 29.2.1984, sag 77/83, CILFIT m.fl., Sml. s. 1257, præmis 7). Den kombinerede nomenklatur, der findes i bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif (EFT L 266, s. 1), indeholder i kapitel 6 en pos. 0602: »Andre levende planter (herunder rødder), stiklinger og podekviste; mycelium« og en underposition 0602 20: »Frugttræer og buske, også podede«. I den første forklarende bestemmelse i kapitlet hedder det, idet der bortses fra et forbehold, der er uden betydning her: »... Dette kapitel [omfatter] kun levende træer og produkter (herunder grønsagsplanter) af de arter, der sædvanligvis sælges på planteskoler, gartnerier og blomsterhandlere til udplantning eller til pynt«. Bilag II kan således ikke som hævdet af Kommissionen antages generelt at omfatte træer og produkter fra skovbrug, selv om nogle af disse produkter særskilt betragtet kan være omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 39-46.

19 Det følger heraf, at de anfægtede forordninger ikke udgør en ordning vedrørende produktion og afsætning af landbrugsprodukter, for hvilken traktatens artikel 43 ville have været den rette hjemmel, såfremt denne ordning var et bidrag til gennemførelsen af et eller flere af målene med den fælles landbrugspolitik som angivet

i traktatens artikel 39 (domme af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, og sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905).

20 Parlamentet har derfor med føje gjort gældende, at Rådet ved at udstede de anfægtede forordninger med hjemmel i traktatens artikel 43, når den rette hjemmel var traktatens artikel 130 S, har tilsidesat væsentlige formforskrifter og reglerne om Parlamentets beføjelser. De anfægtede forordninger bør derfor annulleres.

Begrænsning af virkningerne af annullationen

21 Rådet har anmodet Domstolen om at suspendere virkningerne af en eventuel annullation, indtil nye bestemmelser kan vedtages under anvendelse af den korrekte hjemmel og efter den rette procedure. Europa-Parlamentet har ikke rejst indsigelser mod denne anmodning under forudsætning af, at de nye forordningsforslag tilstilles det og vedtages inden for en rimelig frist.

22 Når henses til formålet med forordning nr. 307/97 og nr. 308/97 kan en fuldt ud virkningsfuld annullation af dem være til stor skade for gennemførelsen af miljøbeskyttelsesaktioner, der med Fællesskabets støtte er indledt i medlemsstaterne.

23 Domstolen har således grund til at benytte sin kompetence i henhold til EF-traktatens artikel 174, stk. 2, til at angive, hvilke af en annulleret forordnings virkninger, der skal betragtes som bestående.

24 Efter omstændighederne i sagen kan Domstolen herefter rimeligvis bestemme, at virkningerne af de annullerede forordninger skal betragtes som fuldt ud bestående, indtil Rådet inden for en rimelig frist har vedtaget nye forordninger med samme genstand.

Sagens omkostninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Parlamentet har påstået Rådet dømt til at betale sagens omkostninger, og da Rådet har tabt sagen, skal der afsiges dom i overensstemmelse med denne påstand. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, afholder Kommissionen, der har interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Rådets forordning (EF) nr. 307/97 af 17. februar 1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 3528/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening og Rådets forordning (EF) nr. 308/97 af 17. februar 1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 2158/92 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande, annulleres.

2) De annullerede forordningers virkninger opretholdes, indtil Rådet inden for en rimelig frist har vedtaget nye forordninger med samme genstand.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

4) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sine egne omkostninger.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. februar 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling